FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES CHAMBRES DE COMMERCE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Lundi 28 Mai 1945, à 16 heures

PAR

Benjamin IPPOLITO

BORDEAUX
IMPRIMERIE LIBRAIRIE DELMAS
6, Place Saint-Christoly
—
1945

IPPOLITO (Benjamin)

Les Chambres de commerce dans l'économie française. — Bordeaux, Delmas, 1945. In-8°, 194 p.

(*Thèse Droit. Bordeaux. 1945.*)

IPPOLITO (Benjamin)

Les Chambres de commerce dans l'économie française. — Bordeaux, Delmas, 1945. In-8°, 194 p.

(*Thèse Droit. Bordeaux. 1945.*)

IPPOLITO (Benjamin)

Les Chambres de commerce dans l'économie française. — Bordeaux, Delmas, 1945. In-8°, 194 p.

(*Thèse Droit. Bordeaux. 1945.*)

IPPOLITO (Benjamin)

Les Chambres de commerce dans l'économie française. — Bordeaux, Delmas, 1945. In-8°, 194 p.

(*Thèse Droit. Bordeaux. 1945.*)

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES CHAMBRES DE COMMERCE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Lundi 28 Mai 1945, à 16 heures

PAR

Benjamin IPPOLITO

BORDEAUX
IMPRIMERIE LIBRAIRIE DELMAS
6, Place Saint-Christoly
—
1945

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE BORDEAUX

Doyen honoraire : FERRON, ✻, ✪ I.

Professeurs honoraires : MM. LESCURE, ✻, ✪ I.; BENZACAR, ✻, ✪ I.; MARGAT, ✪ I.; PIROU, ✻, ✪ I.

VIZIOZ, ✪ I., Doyen, professeur de *Procédure civile*, chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures) et d'un cours de *procédure civile et voies d'exécution* (Capacité).

PALMADE, ✻, ✪, professeur de *Droit commercial.*

POPLAWSKI, ✻, ✪ I, professeur de *Droit criminel*, chargé des cours de *Législation industrielle* (Licence), de *Droit criminel* (Capacité) et de *Droit pénal spécial* (Licence et Doctorat).

BOYÉ, ✻, ✪ I., professeur de *Droit romain.*

BIBIÉ, ✻, ✪, professeur de *Droit international public*, chargé d'un cours de *Droit public* (Capacité).

RÉGLADE, ✪ I., professeur de *Droit constitutionnel et administratif*, chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

GARRIGOU-LAGRANGE, ✪, professeur d'*Economie politique*, chargé des cours de *Législation rurale* (Licence).

HUBRECHT, ✪ I., professeur d'*Histoire du Droit* (doctorat), chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence, 2e année).

LABORDE-LACOSTE, ✻, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours d'*Enregistrement* (Licence) et d'un cours de *Droit civil approfondi* (Doctorat).

BRÉTHE DE LA GRESSAYE, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (Doctorat).

BERNARD, professeur, chargé du cours de *Droit romain* (1re année) et d'un cours de *Pandectes* (Doctorat).

DUVERGER, agrégé, chargé des cours de *Législation financière* (Licence et Doctorat) et de *Droit administratif* (2e année [Licence]).

DE JUGLART, agrégé, chargé des cours de *Droit civil* (2e année), de *Droit maritime* (Licence) et de *Droit civil* (Capacité, 2e année).

ELLUL, agrégé, chargé des cours d'*Histoire du droit* (Licence) et de *Droit civil* (Capacité, 1re année).

ROUQUET, chargé de cours (*Economie politique*).

M. ARTIGUELONG, ✪ I., *secrétaire.*
Mme COSTES, ✪ I, *secrétaire adjointe.*
Mme SOUBIE, ✪, *bibliothécaire.*

COMMISSION DE LA THESE

MM. GARRIGOU-LAGRANGE, *professeur* ..... *Président*

PALMADE, *professeur* .....
LABORDE-LACOSTE, *professeur* ..... } *Suffragants*

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

ERRATA ET ADDENDA

Page 6, 5e ligne : *lire* si l'on veut, *au lieu de* si l'on peut.

Page 39, 16e ligne : *Ajouter :* Une ordonnance du 18 août 1945 rétablissant les élections aux Chambres de commerce rend de nouveau applicable la loi du 19 février 1908 (*J. off.* du 29 août 1945).

Page 44, note 16 : *lire* n'a usé jusqu'à maintenant, *au lieu de* n'a usé jusqu'alors.

Page 52, note 25 : *Ajouter :* TRUCHY, *Cours d'Economie politique*, p. 520.

Page 57, note 5 : *Ajouter :* Règlements d'organisation de la Chambre de commerce de Bordeaux. Bordeaux, 1933.

Page 58, 4e ligne : *lire* le secrétariat général, *au lieu de* le secrétaire général.

Page 62, 5e ligne : *lire* qui s'était prononcée pour l'exclusion d'un de ses membres, *au lieu de* qui s'était prononcée contre l'exclusion d'un de ses membres.

Page 98, note 4 : *Ajouter :* CULMANN, *Les services publics économiques*. Presses universitaires de France.

Page 116, note 13 : *Ajouter : L'éducation des chefs d'entreprise*. Librairie de l'enseignement technique, 1933.

IPPOLITO.

LES CHAMBRES DE COMMERCE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

INTRODUCTION

ORIGINE ET EVOLUTION HISTORIQUE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Les Chambres de commerce sont incontestablement les plus anciennes institutions de représentation publique d'intérêts collectifs. Elles sont peut-être les seules institutions de l'ancien régime qui aient survécu aux bouleversements des régimes politiques et aux tourmentes révolutionnaires en conservant les caractères juridiques et les attributions qu'elles avaient à leur création.

Cette ancienneté et cette survie aux événements politiques ne sont-elles pas la meilleure preuve qu'elles répondent à des besoins réels et permanents, ne sont-elles pas aussi le signe d'un brevet de longue vie même en un siècle où semblent prévaloir les nouveautés économiques et sociales ?

Au seuil d'une étude qui aura essentiellement pour objet la nature et l'étendue de l'activité des Chambres de commerce, nous ne pouvions mieux faire que d'indiquer l'origine et de retracer dans ses grandes lignes l'évolution historique d'une institution qui plonge aussi profondément ses racines dans le passé. A cet effet, la Révolution de 1789 marquant nettement une brisure dans le domaine des idées comme dans celui des institutions, nous distinguerons deux périodes :

I. — L'ancien Droit;
II. — Le Droit moderne.

I. — Les Chambres de commerce dans l'ancien Droit.

Si l'on veut voir dans les Chambres de commerce non seulement des assemblées de notables commerçants, mais aussi des organismes incorporés à l'administration, leur origine est de date assez récente puisqu'elles n'ont été consacrées officiellement par les pouvoirs publics qu'au début du XVIII[e] siècle. Si l'on peut y voir seulement de simples réunions de marchands, il faut alors remonter à des époques chronologiquement plus lointaines. Il en exista certainement au Moyen âge et probablement de tout temps.

A. — Les origines : Conseils de ville, Bureau du commerce de Marseille.

Longtemps les marchands, groupés dans des corporations suivant leur spécialité, n'eurent pas concience des intérêts communs qui les unissaient ou, pour mieux dire, ces intérêts communs n'étaient pas encore nés, vu le caractère local de la vie économique. Mais à partir du moment où le commerce cessa d'être local et s'épanouit sur le plan régional et même national, l'institution d'une représentation officielle des intérêts économiques généraux apparut sous le signe de la nécessité[1].

Cette représentation fut d'abord réalisée naturellement au sein des municipalités des villes, dont les premières places étaient occupées par les différentes corporations des marchands. Ce qui explique que du XIII[e] au XV[e] siècle, lorsque le roi veut être éclairé sur un point touchant les intérêts économiques généraux, il s'adresse aux villes les plus commerçantes du royaume : consultations souvent fréquentes en matière monétaire. En 1482, Louis XI convoque les députés des bonnes villes pour former une Compagnie de commerce; en 1517, François I[er] réunit à Paris une assemblée composée de 92 députés des bonnes villes pour connaître leur avis sur la politique qu'il convient de suivre.

Cependant, à partir du XVI[e] siècle, le roi va s'immiscer dans l'organisation communale et la commune va perdre son autonomie. A mesure que l'autorité royale va s'affirmer dans les villes, la bourgeoisie marchande va être évincée et supplantée par une autre classe : parlementaires, trésoriers de France, titulaires de charges, la plupart gens de loi. Dès lors, les municipalités n'exprimeront plus complètement les intérêts commerciaux, mais des intérêts plus variés.

Quelque temps les juridictions consulaires, à partir de 1563,

---

(1) Cf. Olivier-Martin, *L'organisation corporative de la France d'ancien régime*, Sirey, 1938.

date à laquelle elles se multiplièrent, représentèrent mieux que les municipalités dans certaines villes les intérêts du commerce, et le roi ne manquait pas de les consulter, notamment Louis XIV, à propos de l'ordonnance de 1763 sur le commerce. Néanmoins, les commerçants et les négociants essayèrent de se grouper en dehors des municipalités et au-dessus des corporations dans des organismes distincts pour la défense de leurs intérêts communs souvent méconnus.

Ce fut à Marseille, ville éprise d'indépendance et largement ouverte depuis des siècles au commerce maritime, que s'affirma pour la première fois le besoin d'organiser sur le plan régional une représentation officielle et permanente des intérêts du commerce.

Vers la fin du XVI[e] siècle, à la suite des guerres civiles qui avaient désolé la France et privé le commerce marseillais de la protection royale, une délibération du Conseil de ville en date du 5 avril 1599 désigna quatre négociants pour « s'occuper des intérêts généraux du commerce » (2). Une délégation du Conseil de ville forma le Bureau du commerce, qui fut homologué par lettres patentes du roi Henri IV des 15 avril 1600 et 3 mai 1603 (3). A partir de 1650, le Bureau du commerce devint complètement indépendant du Conseil de ville et prit le nom de Chambre de commerce. Composée de commerçants élus par leurs pairs, la Chambre de commerce de Marseille présentait déjà un des traits caractéristiques des Chambres de commerce actuelles. Aussi mérite-t-elle à bon droit d'être considérée comme la doyenne des Chambres de commerce non seulement de France, mais du monde entier.

Durant tout le XVII[e] siècle, aucune autre Chambre de commerce ne vit le jour. Il est vrai qu'à la date du 20 juillet 1602, des lettres patentes de Henri IV, rendues sur le rapport de Barthélémy de Laffemas, avaient créé un Conseil du commerce, composé de hauts fonctionnaires, de conseillers, de bourgeois appartenant à

---

(2) Fournier, *La Chambre de commerce de Marseille et ses représentants à Paris* (1599-1875). Compte rendu Georges Espinas. Bibliothèque de l'Ecole des chartes, année 1922, p. 181.

(3) Ces lettres patentes furent égarées durant plusieurs siècles dans les archives d'un procès que le Bureau du commerce dut soutenir dès sa fondation. En leur absence, on se basait sur la « Collection des décisions nouvelles et des notions relatives à la jurisprudence » de Denizard, procureur au Châtelet, publiée en 1786, qui citait la date de 1779 comme étant celle de la consécration par le Pouvoir royal de la Chambre de commerce de Marseille. La Chambre de commerce de Marseille a retrouvé, il y a une dizaine d'années, les lettres patentes de 1600 et 1603, ce qui met fin à toute incertitude au sujet de la confirmation donnée, presque à sa fondation, à la plus ancienne des Chambres de commerce. (Cf. *Annuaire des Chambres de commerce*, Baudelot, t. I[er], p. VIII.)

diverses corporations et désignés par le prévôt des marchands et les échevins de Paris. Ce Conseil du commerce, avec des fortunes diverses, représenta pendant tout le XVIIe siècle les intérêts de l'opinion publique des milieux commerciaux de l'époque avec suffisamment de succès, car il ne fut pas jugé opportun d'en créer en province, soit l'équivalent, soit une émanation.

Cependant, vers la fin de 1699, les négociants de Dunkerque, en vue d'assurer une représentation officielle des intérêts du commerce, réclamèrent la création d'une Chambre de commerce, qui fut instituée par un édit de février 1700 dans des conditions sensiblement analogues à celles de Marseille.

Mais si Marseille et Dunkerque restèrent, à notre connaissance, les seules créations de Chambres de commerce, il est fort possible que les municipalités de certaines villes aient créé spontanément, à l'instar de Marseille, des bureaux ou des commissions pour les affaires du commerce avec participation de représentants du commerce local.

B. — La création officielle des Chambres de commerce.

C'est une ordonnance royale du 30 août 1701 qui fut vraiment la première disposition générale susceptible d'engendrer des Chambres de commerce. Cette ordonnance créait « des Chambres particulières de commerce » dans les principales villes du royaume dans le but immédiat d'élire des députés au Conseil du commerce nouvellement réorganisé par Pontchartrain en 1700 — Conseil du commerce dont l'idée première remontait à Henri IV et qui avait donné lieu déjà à certaines réalisations éphémères sous les ministères de Richelieu et de Colbert (4).

Mais si, pour des considérations toutes pratiques, le pouvoir royal imposa des Chambres de commerce à certains centres importants, il le fit toujours avec le souci de respecter les assemblées existantes. C'est ainsi qu'il ne fut pas créé de nouvelles Chambres de commerce à Marseille et à Dunkerque puisqu'il en existait déjà dans ces villes. D'autre part, il ne fut pas organisé de Chambres de commerce à Paris parce que les Six corps des marchands représentaient depuis longtemps les intérêts du haut commerce parisien, parce qu'également le Conseil du commerce, réorganisé une fois de plus le 29 juin 1700, devait tenir lieu de Chambre de commerce.

---

(4) Bernard Wybo, *Le Conseil du commerce et le commerce intérieur de la France au XVIIIe siècle*, thèse Paris, 1936.

D'ailleurs, le pouvoir royal n'établissait pas un statut général des Chambres de commerce; seul le principe de la création était posé. Voulant tenir compte des particularismes locaux, le roi avait le bon sens de donner aux commerçants le soin d'organiser eux-mêmes leurs institutions. Aussi ne faut-il pas s'étonner si la dénomination des membres des Chambres de commerce fut souvent différente : à Marseille, ce furent les échevins et députés du commerce; à Bordeaux, les directeurs du commerce de la province de Guienne; à La Rochelle, les directeurs et syndics de la province d'Aunis, etc. Il ne faut pas s'étonner davantage si certaines Chambres de commerce comprirent dans leur sein les juges et consuls de la juridiction consulaire, si bien qu'à l'heure actuelle, alors que la fonction représentative demeure nettement dissociée de la fonction juridictionnelle, le titre de « Compagnie consulaire » a survécu pour désigner les Chambres de commerce. L'ancien régime, et c'est là un des traits caractéristiques qui marquent son réalisme aux nuances variées, ne se souciait pas, à la différence de nos sociétés modernes, de la forme institutionnelle que pouvait revêtir la représentation des intérêts collectifs pourvu qu'en fait elle existât.

Une dizaine de Chambres de commerce avaient été prévues à l'origine. Elles furent créées successivement : le 21 février 1702 à Lyon, le 23 juin 1703 à Rouen, le 29 décembre 1703 à Toulouse, le 26 mai 1705 à Bordeaux, le 21 octobre 1710 à La Rochelle, le 31 juillet 1717 à Lille (après le traité d'Utrecht), le 15 janvier 1726 à Bayonne. Le projet d'une Chambre de commerce à Nantes et à Saint-Malo n'aboutit pas et les juridictions de ces villes firent office de Chambres de commerce (5). Par contre, au cours du XVIII[e] siècle, certaines Chambres de commerce qui n'avaient pas été prévues furent créées, l'une à Amiens le 6 août 1761, d'autres dans les colonies, à Saint-Domingue et à Port-au-Prince en 1759.

Les Chambres de commerce ainsi créées avaient déjà les caractères juridiques qu'on leur reconnaît aujourd'hui. C'étaient des organismes publics; cependant elles n'étaient pas considérées comme des corps constitués au sens précis du mot, à la manière des corps de ville ou des corps et communautés de métiers, mais plutôt comme des organes d'administration ou établissements d'utilité publique avec une capacité limitée aux buts qu'elles poursuivaient. Les tribunaux réglés ne les considéraient pas comme des personnes morales ayant pleine capacité d'ester en

(5) On ne réussit à créer une Chambre de commerce à Nantes qu'au début de la Révolution.

justice (6). Mais le Conseil du roi, moins rigoriste, leur accordait audience comme à tout groupement d'intérêt collectif (7).

Composées des représentants des intérêts économiques, qui, dans la plupart des cas, étaient les représentants des corporations marquantes de leur cité (8), les Chambres de commerce bénéficiaient d'une certaine autonomie. Elles élisaient leur député, qui les représentait au Conseil du commerce. Elles constituaient ainsi assez souvent un lien entre les nombreuses corporations et le pouvoir central. Néanmoins elles étaient assujetties à une véritable tutelle administrative par la présence à leur côté d'un intendant du commerce. Cette tutelle administrative de l'intendant se manifestait notamment pour les élections des membres et la désignation du député du commerce. Certains auteurs prétendent que, le plus souvent, le député était imposé par l'intendant. Quoi qu'il en soit, pour la désignation des membres, il est resté des listes de candidatures officielles avec les annotations de l'intendant. L'un de ces états porte au verso l'avis suivant : « Servez-vous habilement de cette liste et ne la produisez pas. » Ces états portent, en outre, les mentions : « bon, mauvais, médiocre, boutique, point de navire ». Les intendants visaient surtout à recruter les membres dans le haut commerce (9).

Le rôle des Chambres de commerce fut uniquement consultatif à l'origine. Il consistait essentiellement, si l'on se reporte à l'arrêt de leur création, à recevoir « les pétitions, observations, mémoires », des négociants pour les transmettre au Conseil du commerce par l'intermédiaire de leur député. Il consistait également à définir les usages locaux en matière commerciale, à délivrer des parères (actes de notoriété ou de certification) présentés aux juridictions consulaires.

D'une façon générale, les Chambres de commerce pouvaient se saisir de toutes les questions touchant le commerce et les finances. Les avis qu'elles étaient amenées à formuler n'étaient pas obligatoires, mais étaient plus étendus que ceux qu'elles formulent à l'heure actuelle. En tant que représentant le commerce, elles se prononçaient sur des questions fiscales, notamment contre les tarifs exorbitants des fermiers généraux, sur des questions de privilèges, franchises et monopoles, qu'elles admettaient pour elles, mais

(6) Cependant l'on cite certaines Chambres de commerce, comme celles de Marseille et de Dunkerque, qui eurent à soutenir des procès.

(7) Cf. Olivier-Martin, *Organisation corporative de la France d'ancien régime*, p. 285 et suiv.

(8) Cf. Bicentenaire de la fondation de la Chambre de commerce de Lyon, 1702-1902.

(9) J.-A. Brutails, *Inventaire du fonds de la Chambre de commerce de Guienne.*

contre lesquels elles s'élevaient avec force quand ils étaient octroyés à d'autres... Il arrivait aussi au roi de s'adresser aux Chambres de commerce pour leur demander leur avis et recueillir des renseignements statistiques.

D'ailleurs, la nature et les limites des attributions des Chambres de commerce n'étaient pas nettement définies. Aussi, peu à peu, leur activité ne se borna pas uniquement à transmettre des requêtes, mais leur caractère semi-public les porta tout naturellement à s'occuper de tous les problèmes d'intérêt public du commerce et de l'industrie et à remplir ainsi une véritable fonction administrative. Certaines Chambres de commerce, que leur situation géographique prédisposait à cet effet — ce fut le cas notamment des Chambres de commerce des ports — se mirent bien vite à gérer de leur propre initiative certains services publics (magasins ou entrepôts, Bourses du commerce) dont le nombre a rapidement augmenté. La Chambre de commerce de Marseille, chargée au XVII[e] siècle des travaux du port, en eut la gestion complète au XVIII[e] siècle; elle avait également, depuis sa création, « l'administration générale du commerce des Echelles du Levant et de la Barbarie ». De même, la Chambre de commerce de Dunkerque géra son port à partir de 1779. Mais ce ne sont là, croyons-nous, que des cas isolés, et il ne faut pas exagérer outre mesure le rôle administratif des Chambres de commerce à cette époque, qui n'a jamais été qu'accessoire à leur rôle de représentation du commerce local.

Toutefois, quand elles ne créaient pas de véritables services, il arrivait aux Chambres de commerce de participer financièrement par des avances ou dons patriotiques à des œuvres d'intérêt local ou même national. On cite notamment le cas de la Chambre de commerce de Guienne, qui s'occupa durant le XVIII[e] siècle de la navigabilité de la Gironde, offrit au roi un vaisseau et secourut les familles de marins tués pendant la guerre. Certaines Chambres de commerce, comme celle de Marseille, participaient même à des affaires commerciales en souscrivant des actions aux compagnies commerciales. D'une façon générale, toutes les Chambres de commerce se sont occupées de la question coloniale. Elles se plaignirent toutes avec une grande vigueur de l'arrêt du Conseil d'août 1784, qui ouvrait au commerce des étrangers un certain nombre de nos ports des Antilles et qui portait ainsi une atteinte très sérieuse au monopole des négociants français. Elles ne se gênèrent pas pour dire que le gouvernement français donnait ainsi moins d'encouragement au commerce que le gouvernement anglais (10).

---

(10) G. Hubrecht, *Les colonies et le port de Bordeaux au XVIII[e] siècle* (*Annales du droit et des sciences sociales*, 1936).

Le rôle des Chambres de commerce sous l'ancien régime a été diversement apprécié. Certains considèrent qu'elles rendirent de grands services et qu'elles eurent le souci de la prospérité de leur cité. D'autres prétendent, au contraire, que leur rôle n'a pas été ce qu'il aurait dû être et qu'elles sont restées longtemps fermées aux grandes conceptions, balançant entre le protectionnisme et le libre-échangisme, sans savoir s'élever à la notion de l'intérêt général. On note aussi des rivalités entre Chambres de commerce, rivalités entre Bordeaux et Dunkerque parce que le pouvoir royal avait accordé à celle-ci le droit d'armer pour les colonies d'Amérique en 1726; de même Lyon et Avignon pour les soies. Leur esprit particulariste se manifestait dans leurs délibérations : la Chambre de commerce de Lyon n'eut qu'un principe, l'intérêt du commerce lyonnais. La jurade de Bordeaux interdisant la fabrication de la bière et le transit des biscuits obéissait au même esprit étroitement protectionniste que la Chambre de commerce de Lyon demandant l'arrestation des promeneuses habillées d'indienne (11).

A la vérité, chaque Chambre de commerce a eu sa politique distincte sous l'ancien régime. Comme il n'y a jamais eu une action d'ensemble des Chambres de commerce, il n'est pas possible de donner de conclusions générales. Il faudrait alors les suivre dans les différentes monographies (12) et connaître aussi la personnalité des députés du commerce qui les représentaient au Conseil du commerce, car de nombreux conflits n'ont cessé d'éclater entre les Chambres de commerce et leurs députés, qui se préoccupaient trop, à leur sens, de l'intérêt général et ne tenaient pas suffisamment compte des intérêts locaux qu'ils devaient défendre.

Ajoutons que l'expérience des Chambres de commerce avait duré à peine un siècle quand éclata la Révolution et qu'un temps plus long est nécessaire pour persuader les différents intérêts régionaux qu'ils doivent se subordonner au bien commun de l'Etat.

---

(11) Brutails, *Inventaire du fonds de la Chambre de commerce de Guienne.*

(12) *Monographies :*

Chambre de commerce de Guienne : Inventaire sommaire des archives départementales antérieures à 1790. Inventaire du fonds de la Chambre de commerce de Guienne (J.-A. Brutails).

Chambre de commerce de Lyon (Pariset).

Chambre de commerce de Marseille (Octave Teissier). — Notice historique de la Chambre de commerce de Marseille (1599-1902) (Louis Bergasse).

Chambre de commerce de La Rochelle : Le commerce rochelais (Garnault).

Chambre de commerce de la province de Normandie (1703-1791) (Henri Wallon).

Chambre de commerce de Bayonne : Etude historique sur la Chambre de commerce de Bayonne (Henry Léon).

II. — Les Chambres de commerce dans le Droit moderne.

A. — De la suppression à la renaissance des Chambres de commerce.

Individualiste, la Révolution eut la phobie des groupements. Aussi, bien que les Chambres de commerce fussent différentes des corporations par leur esprit et leur technique, elles devaient comme elles être emportées par la tourmente révolutionnaire. Un décret du 27 septembre 1791, corollaire du décret du 14 juin 1791 qui avait prononcé la suppression des corporations, supprima les Chambres de commerce. Le rapport présenté sur ce point à l'Assemblée nationale dispose que l'existence des Chambres de commerce « blesse maintenant les principes de la Constitution qui a proscrit les corporations. Il faut donc anéantir ces administrations particulières pour les faire entrer dans l'administration générale ».

Mais, bien que supprimées en droit, les Chambres de commerce ne disparurent jamais en fait. Le cas de la Chambre de commerce de Nantes semble typique. Constituée la veille de la suppression des Chambres de commerce, elle subsista et eut même une grande indépendance vis-à-vis du Comité de salut public. Dès 1792, le Corps municipal de Marseille avait décidé de former un Bureau du commerce. Mais, d'une façon générale, les nouveaux organismes qui avaient été désignés pour remplacer les Chambres de commerce n'avaient aucune préparation et se virent bien obligés d'appeler à leur aide les membres des anciennes Chambres de commerce.

Après l'an VIII, quand l'anarchie cessa, un arrêté des consuls du 14 prairial an IX (3 juin 1801) décida la création dans les principales villes de la République de Conseils de commerce. Mais ce n'était encore là que des conseils administratifs qui ne représentaient en rien le commerce. Il fallut attendre un arrêté du 3 nivôse an XI (25 octobre 1802) pour voir se rétablir dans les principales villes de l'Empire des Chambres de commerce. On assiste alors, entre 1802 et 1809, à la création de quinze Chambres de commerce s'ajoutant aux dix plus anciennes qui sont rétablies et parmi lesquelles on note enfin, en 1803, celle de Paris.

L'arrêté qui fixait la réorganisation des Chambres de commerce reproduisait à peu de chose près l'ordonnance royale de 1701, avec cette différence cependant que les Chambres de commerce perdaient leurs pouvoirs en matière de réglementation locale et qu'un statut général applicable à toutes les Chambres de commerce définissait désormais leur organisation et limitait leurs attributions.

Par leur composition, leur recrutement, les Chambres de commerce étaient étroitement soumises au pouvoir central comme les

autres corps de l'époque. Si le système électoral était introduit pour la première fois, le collège électoral était infiniment réduit et l'élection devait être approuvée en définitive par le ministère de l'Intérieur. En outre, le préfet dans les chefs-lieux de préfecture, le maire dans les autres villes, étaient « membres nés » et présidaient les séances, ce qui ne laissait pas d'entraver la liberté des délibérations.

Les Chambres de commerce avaient, d'autre part, des attributions très réduites. Elles n'avaient que des vœux à présenter ou seulement un rôle de surveillance à jouer à l'égard des travaux intéressant le commerce et spécialement les travaux des ports. Elles ne s'en préoccupaient d'ailleurs que médiocrement. Il faut dire qu'il s'agissait uniquement d'un rôle de surveillance et non d'un concours financier. D'ailleurs le gouvernement du premier Empire n'eût pas permis une ingérence des Chambres de commerce dans ce domaine.

L'institution des Chambres de commerce avait ainsi franchi l'épreuve de la Révolution, mais, étroitement subordonnées au pouvoir central, manquant de ressources nettement définies, elles ne pouvaient encore exercer une activité vraiment effective; certaines Chambres de commerce, notamment celle de Marseille, n'étaient qu'un vain simulacre de ce qu'elles avaient été avant la Révolution.

B. — Les étapes de l'autonomie au XIX^e^ siècle.

Durant tout le XIX^e^ siècle, au fur et à mesure qu'un mouvement libéral et décentralisateur va se dessiner dans l'organisation politique et administrative du pays, les Chambres de commerce vont se dégager progressivement de la tutelle étroite du pouvoir central. Dans le même temps, à cause de la complexité croissante de la vie économique, vont se développer leurs attributions. Différents textes de loi furent autant d'étapes de ce mouvement d'émancipation, étapes qui coïncidèrent chaque fois avec le changement des régimes politiques. Ce mouvement d'émancipation vers une certaine autonomie fut consacré définitivement par la loi du 9 avril 1898; et on ne peut manquer de constater une certaine harmonie dans la succession des lois et des décrets qui réglementèrent ainsi l'organisation et le rôle des Chambres de commerce.

1° *La Restauration.* — Le gouvernement de la Restauration tout d'abord, en apportant un certain assouplissement au dirigisme de l'Empire et une nuance de libéralisme, fut favorable aux Chambres de commerce et leur accorda des ressources régulières. Une *loi du 23 juillet* 1820 décida, en effet, que la taxe pour le paiement des

frais des Chambres et Bourses de commerce porterait sur le principal de la cote de la patente. Ces prescriptions, qui sont encore aujourd'hui en vigueur, assurèrent dès cette époque une certaine autonomie financière aux Chambres de commerce (13). A partir de ce moment, elles purent exercer certaines attributions administratives qui n'avaient pas été prévues par l'arrêté de nivôse an XI ou élargir celles qui avaient été prévues. C'est à cette époque que la Chambre de commerce de Marseille reprit ses attributions avec les Echelles du Levant. Dans l'ensemble, les Chambres de commerce ne s'en tinrent pas à un rôle de surveillance des ports, mais contribuèrent effectivement à l'exécution des ouvrages.

2° *Le gouvernement de Juillet.* — Les Chambres de commerce, par leur recrutement, n'assuraient pas une bonne représentation du commerce. Le système établi par le premier Empire perpétuait les mêmes hommes : notables de droit et notables élus, et aboutissait en fait au recrutement par cooptation. Le gouvernement de Juillet, par une ordonnance du 16 juin 1832, devait modifier cet état de choses et substituer au recrutement par cooptation la désignation par l'élection au scrutin de liste.

La même ordonnance devait émanciper les Chambres de commerce de la tutelle administrative par ce fait qu'elles ne dépendaient plus désormais du ministre de l'Intérieur, mais d'un ministre des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce, nouvellement institué, avec lequel elles pouvaient correspondre directement. Elles acquéraient également plus d'indépendance du fait qu'elles pouvaient nommer annuellement un président parmi leurs membres (le préfet ou le maire, toujours « membres nés », prenant le titre de président d'honneur).

Leur qualité d'organes représentatifs du commerce était ainsi renforcée, en même temps qu'étaient précisées et étendues leurs attributions. Désormais les Chambres de commerce ne présentent pas seulement leurs vues sur « l'état de l'industrie et du commerce et sur les moyens d'en accroître la prospérité », mais sont appelées à donner leurs avis obligatoires dans certains cas.

En outre, le droit est reconnu aux Chambres de commerce de fonder et d'administrer un certain nombre d'établissements d'intérêt public à l'usage du commerce, comme les magasins de sauvetage, les entrepôts, les conditions pour les soies, les cours publics pour les connaissances industrielles et commerciales. L'administration des Bourses de commerce, qui obéissaient aux mêmes règles

---

(13) Elles furent complétées par une loi du 15 juillet 1880 sur les patentes (art. 38).

que les Chambres de commerce, leur est confiée pour la première fois également.

3° *La Révolution de 1848 et le second Empire.* — Les premières réformes du gouvernement de Juillet, pour libérales qu'elles fussent, ne répondaient pas encore entièrement aux aspirations des Chambres de commerce. Plus que jamais éprises d'indépendance et de liberté, elles désiraient se libérer totalement des liens qui les rattachaient encore au pouvoir central et qui — du moins le prétendaient-elles — paralysaient leur action (14). Elles ne cessaient de demander que fût enlevée aux préfets et aux maires la présidence d'honneur de leurs délibérations; aussi accueillirent-elles avec enthousiasme la Révolution de 1848 comme devant être une nouvelle étape de leur émancipation. Mais, en définitive, la Révolution de 1848 ne leur accorda que pour un temps très court le suffrage universel des patentés de leur circonscription, puisque aussi bien l'avènement du second Empire devait de nouveau restreindre le corps électoral (décret du 30 août 1852).

Bien qu'autoritaire, le gouvernement du second Empire fut enclin aux solutions libérales en matière économique, et un décret du 3 septembre 1851, suivi d'un décret d'application du 5 août 1852, fortifia encore l'organisation des Chambres de commerce. Répondant à leurs desiderata, le décret de 1851 retira aux maires des chef-lieux la qualité de « membres de droit », ainsi que la présidence des séances. Toutefois, pour ne pas rompre les liens avec l'administration, les préfets et les sous-préfets conservaient cette qualité; mais, contrairement aux demandes des Chambres de commerce, le contrôle budgétaire fut renforcé.

S'inspirant beaucoup de l'ordonnance de 1832, le décret de 1851 codifia les dispositions réglementaires éparses concernant les Chambres de commerce en y apportant seulement quelques modifications touchant le nombre de leurs membres (21 au lieu de 15) et la durée de leur mandat (six ans au lieu de trois ans, avec renouvellement tous les deux ans). Leurs attributions consultatives furent de nouveau complétées et étendues (art. 11 et 12 du décret). Leurs attributions administratives n'étaient pas sensiblement modifiées, mais, désormais, se généralisaient dans toutes les Chambres de commerce.

---

(14) Cf. rapport sur la réorganisation des Chambres de commerce, février 1849. La Chambre de commerce de Bordeaux, notamment, s'exprimait ainsi : « Jusqu'ici les Chambres de commerce ont été soumises en droit, sinon en fait, à des entraves qui ont paralysé leur action et amoindri le bien qu'elles auraient pu faire. »

A vrai dire, sous ces réclamations d'indépendance, on est bien près de croire que se dissimulaient souvent de mesquines questions de préséance et de rivalités d'amour-propre.

Si l'on examine leur champ d'activité durant le second Empire, on peut dire que les Chambres de commerce abandonnent les tendances protectionnistes qu'elles avaient manifestées antérieurement et se caractérisent surtout par le long combat qu'elles mènent en faveur de la liberté du commerce.

4° *La IIIe République*. — Avec la chute de l'Empire et l'avènement de la IIIe République, les Chambres de commerce virent encore leur indépendance s'accroître malgré l'administration qui essaya de s'opposer, mais en vain, à leur essor.

Un décret du 22 janvier 1872 rendit applicables aux Chambres de commerce les dispositions de la loi du 21 décembre 1871 relative aux élections des Tribunaux de commerce. Si ce décret excluait encore les neuf dixièmes des commerçants patentés du corps électoral, il enlevait au préfet le droit de dresser la liste des notables électeurs pour l'attribuer à une commission composée du président et d'un juge du Tribunal de commerce, du président et d'un membre de la Chambre de commerce, de trois conseillers généraux, du président du Conseil des prud'hommes et du maire de la ville, ce qui constituait une mesure de décentralisation.

Ce fut surtout à partir de 1880 que l'action administrative des Chambres de commerce s'exerça, notamment dans les ports de commerce. Avec le développement croissant des besoins collectifs nés de la complexité des hommes et des choses, les Chambres de commerce sentirent qu'elles devaient jouer un rôle important dans la vie économique du pays. Mais, pour le jouer efficacement, elles réclamèrent encore une extension de leurs pouvoirs et de leurs attributions, une plus grande indépendance administrative et financière (15). Dans maintes circonstances, elles ne manquèrent pas de signaler leurs compétences, et le gouvernement de la République les affranchit en fait des règles administratives des gouvernements précédents. En raison des bons résultats apportés par cette politique, un mouvement d'opinion se créa en leur faveur, à seule fin que cette tolérance administrative devînt à l'avenir un droit.

Ce mouvement d'opinion aboutit à la loi du 9 avril 1898, qui fut précédée d'un nombre considérable de projets ou propositions de lois, puisque, de 1884 à 1895, il n'en fut pas déposé moins de treize par des auteurs différents tant à la Chambre qu'au Sénat.

La loi du 9 avril 1898 devait consacrer l'indépendance des Chambres de commerce et leur offrir de nouvelles possibilités. Elle

---

(15) Voir dans ce sens une lettre adressée au ministre du Commerce par la Chambre de commerce de Bordeaux appuyée par un certain nombre d'autres Chambres de commerce (*Journal des Chambres de commerce*, 1885, p. 153).

demeure encore à l'heure actuelle la charte organique des Chambres de commerce.

C. — Les Chambres de commerce dans la première moitié du XX^e siècle.

Deux régimes économiques différents marquent la première moitié du XX^e siècle : un régime libéral jusqu'en 1940, un régime d'économie dirigée après 1940. Il convient d'examiner l'évolution des Chambres de commerce au cours de ces deux régimes.

1° *Les Chambres de commerce sous un régime libéral.* — La loi du 9 avril 1898, en donnant un statut juridique aux Chambres de commerce, en indiquant leur mission et certaines modalités de leur fonctionnement, allait renforcer leur autorité et leurs moyens d'action, en un mot faciliter l'essor d'une institution qui avait déjà droit de cité.

A partir de cette époque, toute une floraison de Chambres voit le jour : sept en 1898, dix-huit en 1899, douze entre 1900 et 1914.

Leur activité ne cesse de croître. Devant les exigences de la vie économique moderne, leurs services augmentent en nombre, en importance, selon les besoins de leur circonscription.

Cependant si, en faisant prospérer les services confiés à leur charge, leur œuvre fut couronnée de succès, les Chambres de commerce, durant cette période, ont perdu en grande partie leur rôle représentatif au profit d'organes représentatifs d'un jour nouveau.

Certes, par leur mode d'institution et de recrutement, nous verrons que les Chambres de commerce sont essentiellement conçues pour représenter tous les intérêts industriels et commerciaux, qui, étant communs à tous, dépassent le cadre professionnel et constituent l'intérêt public du commerce et de l'industrie d'une région donnée. C'est ainsi qu'on a pu dire : « Les Chambres de commerce arbitrent et harmonisent les intérêts particuliers et professionnels dans le cadre de l'intérêt général. » Elles se distinguent donc nettement des syndicats, qui, eux, ne défendent et ne peuvent défendre que les intérêts strictement particuliers de la branche industrielle ou commerciale qu'ils représentent. Cependant, le mouvement syndical qui est né en 1884 et s'est surtout développé depuis la guerre de 1914 a porté en fait, sinon en droit, ombrage au rôle représentatif des Chambres de commerce.

Bien plus, la situation des Chambres de commerce s'est trouvée encore, dans les dernières années du libéralisme, diminuée par l'apparition d'organes représentatifs comme le Conseil national économique, à qui le gouvernement avait donné des attributions

consultatives et dans lequel les représentants des syndicats avaient la majorité. Or, le fait même que la majorité des producteurs composant le Conseil national économique n'était pas prise au sein des Chambres de commerce, mais dans les syndicats, montre bien que ceux-ci étaient les plus actifs représentants de l'économie nationale. Par le nombre de leurs membres comme par la puissance de leurs moyens d'action, ils prenaient auprès des pouvoirs publics, en fait, sinon en droit, la place de conseillers que le législateur avait toujours réservée jusque-là aux Chambres de commerce.

Telle était la situation des Chambres de commerce en 1940, au moment où la France allait s'orienter dans la voie de l'Economie dirigée.

2° *Les Chambres de commerce dans un régime d'économie dirigée.* — Les Chambres de commerce ont été intégrées dans l'organisation professionnelle instaurée dans notre pays en 1940 à la suite d'une évolution dont il convient de retracer les grandes lignes, puisque aussi bien cette évolution n'a plus qu'un intérêt rétrospectif.

Dans son œuvre d'organisation de l'économie nouvelle, le législateur d'août 1940, en instituant des Comités d'organisation, avait complètement oublié les Chambres de commerce. Faut-il l'en blâmer ? Au lendemain immédiat de la défaite, alors qu'il s'agissait de remettre en marche et de redresser notre économie, les pouvoirs publics, contraints de créer de toutes pièces une organisation nouvelle, avaient davantage redouté l'opposition que recherché la collaboration des organismes qui existaient antérieurement. Les Chambres de commerce, qui passaient pour « les citadelles du libéralisme », n'avaient pas été jugées suffisamment maniables pour collaborer au dirigisme économique exigé par les nécessités de l'heure.

Un moment, leur suppression fut même envisagée. Mais le législateur eut sans doute quelques scrupules à prendre une mesure aussi rigoureuse, car il les laissa subsister. Dès lors, bien des esprits ne les considérèrent plus que comme de « vieilles dames respectables », bonnes tout au plus à être consultées de temps en temps, mais dont l'action devait être dépassée, voire même supplantée. « Organismes démocratiques dont les membres se recrutaient par l'élection, les Chambres de commerce faisaient dans l'organisation autoritaire l'effet de radeaux échappés par miracle à un naufrage général. » (16).

---

(16) A. Terrasse, *Le statut des Chambres de commerce* (*La vie industrielle*, 5 mai 1944).

Quelque temps, les Chambres de commerce restèrent ainsi en sommeil. Leur position dans l'organisation professionnelle n'étant pas définie donna lieu à des doubles emplois, voire à des interférences et des conflits d'attributions.

Une telle situation ne pouvait durer. Peu à peu les Chambres de commerce abandonnèrent la réserve hostile et découragée avec laquelle elles avaient accueilli les nouveautés économiques de 1940. Certains présidents de Chambres de commerce sentaient ce qu'avait de regrettable l'absence de coordination entre les Comités d'organisation et les Chambres de commerce et les avantages qui pourraient résulter éventuellement de leur collaboration. Les chefs de la nouvelle économie, de leur côté, voyaient leur défiance s'atténuer à l'égard d'institutions qui, bon gré mal gré, se mettaient peu à peu au pas du nouveau régime économique. Bientôt l'organisation professionnelle évoluant, il apparut aux pouvoirs publics que l'utilité des Chambres de commerce était certaine sous tous les régimes économiques et qu'elles pouvaient s'intégrer heureusement dans l'organisation professionnelle de l'économie nouvelle.

La loi du 16 août 1940, en créant des Comités d'organisation, avait conçu une organisation économique uniquement sur le plan professionnel et centralisé; autrement dit, pour employer un jargon aujourd'hui à la mode dont le caractère barbare ne nous choque plus, elle avait jeté les bases d'une « organisation verticale » des professions. Cette organisation, qui avait l'avantage de la simplicité et qui permettait de commencer immédiatement une œuvre difficile, à savoir la réglementation de la pénurie, révélait à l'expérience un certain nombre d'imperfections. Rigide et fermée, « l'organisation verticale » demandait à être complétée par une organisation territoriale ou « horizontale » ouverte à toutes les activités et qui tiendrait compte des intérêts spéciaux à chaque région et communs à l'ensemble des professions.

Une telle organisation existait déjà dans le pays : les Chambres de commerce ne groupaient-elles pas les membres appartenant à toutes les branches de l'industrie et du commerce d'une région déterminée ? N'étaient-elles pas rompues à l'étude des questions d'intérêt commun ?

Plutôt que de créer de toutes pièces des organismes nouveaux afin de réaliser « ces liaisons géographiques régionales et interprofessionnelles » dont la nécessité se faisait davantage sentir chaque jour, n'était-il pas préférable de profiter de l'expérience d'organismes anciens comme les Chambres de commerce aussi bien que de la confiance et de l'autorité dont elles continuaient de jouir dans le pays ?

La loi du 11 avril 1941, applicable aux Chambres de commerce, fut la première étape d'une évolution qui s'avérait chaque jour de plus en plus souhaitable. Cette loi conférait au ministre de la Production industrielle le droit de procéder à la dissolution de certaines Chambres de commerce et de désigner lui-même les membres nommés jusque-là par l'élection. Sans doute ne s'agissait-il là que d'une réforme provisoire nécessitée par les circonstances. Pratiquement, elle amorça une liaison des Comités d'organisation avec les Chambres de commerce. Jusqu'à la loi du 11 avril 1941, en effet, les relations entre Comités d'organisation et Chambres de commerce étaient restées des relations de personnes. Certains délégués régionaux des Comités d'organisation, du fait de la position éminente qu'ils occupaient dans l'une ou l'autre profession, étaient déjà membres des Chambres de commerce. La loi du 11 avril 1941, en modifiant les conditions dans lesquelles les membres des Chambres de commerce étaient désignés, rendait désormais aisée l'application du principe selon lequel les représentants régionaux ou départementaux des Comités d'organisation devaient être membres des Chambres de commerce. Ils pouvaient ainsi apporter dans les délibérations des assemblées consulaires le point de vue de leur profession et, partant, du Comité qu'ils représentaient. D'ailleurs, un grand nombre des décisions des Comités d'organisation avaient prévu que leurs délégués régionaux auraient pour mission d'assurer cette représentation auprès des organismes professionnels.

Cette première mesure, en même temps qu'elle réveilla l'activité des Chambres de commerce, modifia leur esprit. Dès lors, leur volonté de collaborer à l'élaboration et au fonctionnement du nouveau régime économique commença de s'affirmer. Les pouvoirs publics, de leur côté, virent de plus en plus le parti qu'ils pourraient tirer de cette collaboration et se départirent peu à peu de la réserve prudente qu'ils avaient montrée à l'égard des Chambres de commerce. En maintes circonstances, le ministre de la Production industrielle manifesta tout l'intérêt qu'il portait à vouloir réaliser une réforme des anciens organismes de représentation du commerce et de l'industrie pour les adapter à l'organisation économique nouvelle. Il s'agissait, en effet, de faire en sorte que les deux modes d'organisation (l'ancien et le nouveau, le professionnel et l'interprofessionnel) s'interpénètrent pour le plus grand bien de l'un et de l'autre, pour que les problèmes communs à toutes les branches de l'organisation professionnelle soient pris en charge par l'organisation interprofessionnelle.

Cette politique de remise en honneur des Chambres de commerce aboutit à la loi du 7 avril 1944, qui s'est proposé comme but d'in-

tégrer les Chambres de commerce dans la structure de l'organisation professionnelle. La loi du 9 avril 1898, qui depuis près de cinquante ans constituait la charte des Chambres de commerce, a été ainsi modifiée dans certains de ses articles et complétée par des dispositions nouvelles. Cependant, la réforme nouvelle n'est qu'une réforme de détail; elle n'atteint pas d'une façon profonde la structure même des Chambres de commerce. Elle a pour objet de développer l'activité des Chambres de commerce en précisant davantage leurs attributions, en définissant les rôles respectifs de leurs différents services. Elle accroît dans une certaine mesure le pouvoir de tutelle, qui dispose dorénavant de moyens nouveaux. La réforme porte également sur la dénomination des Chambres de commerce. Désormais, elles prennent le titre de « Chambres de commerce et d'industrie », expression qui traduit mieux la réalité économique, puisque aussi bien les compagnies consulaires représentent non seulement le commerce, mais également l'industrie. Mais, du point de vue juridique, certains esprits feront remarquer que l'industriel, au même titre que le commerçant, exerce une fonction commerciale et qu'il est donc inutile d'allonger un titre qui semble déterminer exactement l'institution à laquelle il s'applique.

Le but essentiel de la loi du 7 avril 1944 n'est pas d'ailleurs dans ces modifications de détail. Il est de définir la tâche nouvelle et délicate des Chambres de commerce dans l'organisation professionnelle. C'est ainsi que la loi prévoit, dans son article 6, alinéa 6, que les Chambres de commerce ont « pour mission d'ordre interprofessionnel de prêter leur concours au développement de l'organisation professionnelle et d'assurer toutes liaisons utiles avec les organismes professionnels, de constituer à cet effet tous services et organismes nécessaires ou d'en susciter la constitution ». Le législateur n'indique pas pour autant avec précision les moyens qui permettront aux Chambres de commerce d'accomplir cette mission, mais on entrevoit tout de suite qu'elles peuvent, à l'échelon départemental, prêter leur concours au développement de l'organisation professionnelle de deux manières. L'expérience a montré que le fonctionnement des Comités d'organisation, pour être efficace, exige, d'une part, « une démultiplication » régionale ou départementale qui leur permette d'assurer un contact étroit avec leurs ressortissants. Les Chambres de commerce peuvent alors constituer ou susciter la constitution d'organismes qui puissent servir de relais aux Comités d'organisation sur le plan départemental et exercer ainsi une véritable *fonction de décentralisation*. Mais l'expérience a révélé, d'autre part, que le fonctionnement des

Comités d'organisation exige aussi, pour être efficace, une liaison permanente entre leurs différentes délégations pour assurer une meilleure information générale et permettre l'examen sur le plan régional ou départemental des questions communes à l'ensemble des Comités ou à plusieurs d'entre eux. Les Chambres de commerce sont alors toutes désignées pour organiser des contacts entre les délégations des Comités et exercer une véritable *fonction de coordination interprofessionnelle*. De cette façon, les Chambres de commerce sont aptes à devenir l'organe commun des délégations des Comités d'organisation, rendant à chacune les services nécessaires, constituant ainsi « leur maison commune », au sein de laquelle les cadres professionnels locaux peuvent se réunir pour apprendre à se connaître et à travailler en commun...

Point n'est besoin d'ailleurs de nous attarder outre mesure sur les réformes opérées par la loi du 7 avril 1944, puisqu'en fait elles n'ont jamais été appliquées par les Chambres de commerce. Loi de dernière heure, elle s'est heurtée dès sa parution à la résistance passive des intéressés, comme bon nombre de textes législatifs du gouvernement de Vichy. Mais, à l'heure actuelle, elle n'est pas pour autant abrogée par l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine et les ordonnances subséquentes, puisque sa nullité n'a pas été encore expressément constatée, ce qui laisse planer quelques incertitudes sur son application dans l'avenir.

Quant à nous, nous la considérerons comme implicitement abrogée. A dire vrai, d'ailleurs, on se demande si la réforme opérée par la loi du 7 avril 1944 signifiait vraiment l'intégration des Chambres de commerce, institutions vieilles de plusieurs siècles, dans la nouvelle organisation économique. Elle marquait davantage la condamnation de l'organisation professionnelle existante; elle était plutôt conçue comme un premier pas en arrière.

C'est pourquoi nous ne ferons pas reposer notre étude sur la loi du 7 avril 1944, mais sur la loi du 9 avril 1898, qui constitue encore la charte organique des Chambres de commerce, à laquelle elles n'ont jamais cessé de se référer. Nous laisserons délibérément de côté les modifications et les compléments opérés par la loi du 7 avril 1944, ne les signalant qu'à titre de curiosité, quand l'occasion se présentera au cours de notre étude.

Cette étude comprendra trois parties distinctes :

Dans une *première partie*, nous examinerons la nature juridique et l'organisation générale des Chambres de commerce. Dans cette partie, plus spécialement juridique, nous nous efforcerons de défi-

nir les caractères distinctifs qui font des Chambres de commerce des organismes particuliers dans la hiérarchie des institutions de notre pays.

Nous consacrerons une *seconde partie* au rôle des Chambres de commerce dans la vie économique du pays. Dans cette partie, plus spécialement économique, nous nous efforcerons de montrer le rôle que les Chambres de commerce sont appelées à jouer en raison de leurs caractères mêmes.

Enfin, dans une *troisième partie*, nous étudierons l'organisation régionale et nationale des Chambres de commerce.

En manière de *conclusion*, nous essayerons de dégager l'avenir des Chambres de commerce dans l'économie de demain.

PREMIÈRE PARTIE

LA NATURE JURIDIQUE ET L'ORGANISATION DES CHAMBRES DE COMMERCE

GENERALITES

Suivant la doctrine traditionnelle, poser la question de la nature juridique des Chambres de commerce, c'est, en se référant à *la summa divisio* de notre Droit, se demander si elles sont des établissements d'utilité publique ou des établissements publics.

Une conception étrangère fait des Chambres de commerce des organismes privés ne jouissant d'aucune prérogative particulière; c'est ainsi qu'il existe en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, sous le nom de « Chambers of commerce », des associations de commerçants et d'industriels purement privées, constituées dans des villes commerciales, sans circonscriptions définies, et jouissant d'une autonomie complète. Ces associations, qui ont souvent une importance considérable aux yeux des pouvoirs publics, sont seulement des sortes de « clubs » alimentés par des cotisations et analogues aux groupements et fédérations de syndicats ou associations pour l'expansion économique.

Dans la conception française, les Chambres de commerce sont des organismes publics occupant une place légalement marquée dans la hiérarchie administrative (1).

(1) Ce caractère ne concerne que les Chambres de commerce françaises qui fonctionnent en France. Il existe, en effet, des Chambres de commerce françaises établies à l'étranger, comme il existe des Chambres de commerce étrangères établies en France. Mais ce sont là des associations à caractère privé qui ne relèvent uniquement que de leurs statuts (Cf. Constantin-Georges Drossinis, *Les Chambres de commerce à l'étranger*, thèse Genève, 1921).

De tout temps, les Chambres de commerce dans notre pays ont porté la marque d'un caractère public très accentué. Sous l'ancien régime, elles furent créées par un arrêté du Conseil du roi en vue d'accomplir une double activité : éclairer le pouvoir central sur les questions intéressant le négoce et gérer des entreprises publiques destinées à apporter une aide aux affaires commerciales.

Dès cette époque, elles eurent des ressources normalement constituées, qui comprenaient des revenus parcimonieusement assignés par le roi, des taxes qu'elles étaient autorisées à lever, et enfin le produit d'impositions à percevoir sur les marchands qu'elles représentaient.

Quand elles furent réorganisées en l'an VIII, après la Révolution, elles furent rattachées à l'organisation administrative centralisée du Consulat.

Le décret du 3 septembre 1851 avait, il est vrai, dans son article 19, qualifié les Chambres de commerce d'établissements d'utilité publique, qui sont en droit français des organismes privés. Mais c'était là de la part du législateur une erreur de terminologie résultant de l'imprécision que comportaient encore à cette époque les expressions établissements publics et établissements d'utilité publique (2).

Cette erreur, d'ailleurs, la doctrine et la jurisprudence arrivèrent bien vite à la dissiper en partant de cette idée que la terminologie officielle étant souvent incorrecte, il ne fallait pas toujours s'attacher aux formes employées par le législateur pour déterminer s'il a voulu adopter le procédé d'établissement public ou d'utilité publique, alors que, d'autre part, « il a clairement manifesté son intention de créer de véritables établissements publics » (3).

La loi du 9 avril 1898 confirma cette jurisprudence en précisant, dans son article 1er, que les Chambres de commerce « sont des établissements publics ».

Cette qualification entraîne l'application aux Chambres de commerce des caractères distinctifs de l'établissement public. En Droit français, un établissement public est un service public institué en sujet de droit et possédant un patrimoine propre distinct des patrimoines généraux de l'Etat, des départements, communes ou colonies (4). Le fait d'être un sujet de droit et de posséder un patrimoine propre réalise une certaine autonomie de l'établissement public.

---

(2) Cf. Pierre Avril, *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, thèse Paris, 1900.

(3) C. cass., ch. des req., 28 oct. 1885, S., 86. 1. 438. — Cf. Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, 1906, p. 346, note.

(4) Cf. Bonnard, *Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 691.

Si nous admettons l'existence de la personnalité morale, l'établissement public peut encore se définir, suivant une autre technique, un service personnifié, c'est-à-dire doté de la personnalité morale.

Quoi qu'il en soit, le propre de l'établissement public est de combiner sa nature de service public avec une décentralisation qui réalise une autonomie plus ou moins marquée.

Il résulte de ces observations deux séries de conséquences :

Tout d'abord, une Chambre de commerce, établissement public, constitue un service public. Un tel service est créé par les pouvoirs publics en vue de satisfaire d'une façon continue une catégorie de besoins d'utilité publique. Car ce qui caractérise un service public, c'est sa *spécialité*, qui limite la catégorie des besoins à satisfaire et, partant, les attributions du service.

Comme tous les établissements publics, les Chambres de commerce se voient limiter leurs besoins par la loi d'organisation, et c'est dans cette limite que réside leur « spécialité ». Cette spécialité des Chambres de commerce est très large; elle n'est pas fixée, en effet, par une énumération limitative de la loi, mais par une clause générale qui comprend tous les besoins ressortissant au commerce et à l'industrie.

Cette « spécialité » ne signifie pas pour autant, d'ailleurs, que les Chambres de commerce soient vouées irrémédiablement à ne gérer qu'un seul service. Si certains établissements publics ne comportent qu'un service unique (monts-de-piété, établissements d'enseignement, Ecole polytechnique, ordre de la Légion d'honneur), d'autres établissements publics sont chargés de l'organisation et de la gestion de plusieurs services, pourvu qu'ils représentent entre eux une certaine identité, une similitude de nature ou même une simple connexité. Il en est ainsi notamment pour les syndicats de communes (loi du 22 mars 1890), les ports autonomes (loi du 12 juin 1920), les chambres d'agriculture (loi du 3 janvier 1924). On a donné à ces organismes le nom d'*établissements publics à services multiples*. Les Chambres de commerce entrent dans cette catégorie. Elles ont le pouvoir de mettre sur pied plusieurs services, sous la réserve — et c'est là leur spécialité — qu'ils présentent un intérêt pour le commerce et l'industrie. Le titre générique d'établissements à l'usage du commerce, qu'emploie l'article 14 de la loi du 9 avril 1898 lorsqu'il énumère les différents services que peut gérer une Chambre de commerce, ne fait que fortifier cette manière de voir.

Ces services sont des services publics. Le Conseil d'Etat a confirmé cette nature « considérant qu'aux termes de l'article premier de la loi du 9 avril 1898 les Chambres de commerce sont des éta-

blissements publics; que, par suite, les services rentrant dans les attributions légales... sont des services publics » (5).

Mais une Chambre de commerce, étant un établissement public, constitue non seulement un service public, mais aussi un organisme doté de l'autonomie. Cette autonomie se manifeste sous son aspect le plus saillant par la personnalité morale. Les Chambres de commerce sont des personnes morales de droit public ayant une vie juridique propre.

A ce titre, les Chambres de commerce ont des droits et des obligations distincts de ceux de l'Etat. En tant que personnes morales, les Chambres de commerce peuvent acquérir, faire construire et posséder des immeubles nécessaires à leur installation et à l'exploitation de leurs services. Elles peuvent, en outre, recevoir des dons et legs en se munissant de l'autorisation prévue par la loi du 4 février 1901. Pour ester en justice, elles n'ont aucune autorisation à solliciter, mais elles ne peuvent défendre que les droits individuels qui s'attachent à leur patrimoine (6). Elles n'ont pas qualité pour défendre leurs ressortissants devant les tribunaux, même quand le procès met en cause une question intéressant leur mission légale, ce droit de représentation étant avant tout d'essence syndicale (7).

En un mot, en tant que personnes morales, les Chambres de commerce peuvent gérer et défendre leur patrimoine. En tant que personnes morales de droit public, elles peuvent lever sur les patentés de leur circonscription des impôts (impôt additionnel à la patente), elles peuvent soumettre les usagers des services publics qu'elles exploitent au paiement de taxes; elles ont aussi le droit de percevoir des péages. Parce qu'elles sont des organismes de droit public, elles ne sont pas exposées aux voies d'exécution du droit commun. Enfin, elles peuvent utiliser l'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par la loi du 3 mai 1841. Leurs travaux peuvent avoir le caractère de travaux d'utilité publique. Elles peuvent aussi user de l'occupation temporaire prévue par la loi du 29 décembre 1892 (8).

---

(5) C. E., arrêts des 24 juin et 27 novembre 1908, *Rec. Lebon*, p. 762 et 970.

(6) C. E., 9 août 1880, *Rec. Lebon*, 1880, p. 764.

(7) Paris, 21 févr. 1883, D., 84. 2. 76. Une Chambre de commerce n'a pas qualité pour intenter, dans l'intérêt d'une industrie de sa circonscription et par application de l'article 19 de la loi du 23 juin 1857, une poursuite contre un individu qui introduit en France des produits étrangers sous la fausse qualification de « provenance française ».

(8) Ces trois dernières prérogatives sont reconnues aujourd'hui également à certains organismes privés soit par le législateur lui-même, soit par la jurisprudence. *Cf.* : C. E., 10 juin 1921, S., 1921. 3. 49, commune de Monségur; C. E., 22 juin 1928, S., 1928. 3. 113, affaire Sigalas; C. E., 20 déc. 1935, Etablissement Vezzia, *Rev. droit public*, 1936, 118.

Le corollaire de ces droits et prérogatives est l'existence d'une responsabilité. Les Chambres de commerce sont responsables vis-à-vis des tiers, tant en matière contractuelle qu'en matière quasi délictuelle, et, comme il s'agit d'organismes autonomes, leur gestion ne saurait entraîner, au cas où elle serait malheureuse, aucune responsabilité légale contre l'Etat (9).

Sous le bénéfice de ces observations générales, nous nous proposons maintenant d'examiner sous deux titres les conséquences qui découlent de la nature juridique des Chambres de commerce, tant au point de vue de leur organisation administrative que de leur organisation financière.

TITRE I. — *Organisation administrative.*
TITRE II. — *Organisation financière.*

---

(9) Cf. Cass., 30 déc. 1884, S., 86. 1. 166; 37 janv. 1880, S., 82. 2. 201 (commentaire de cet arrêté dans *Dalloz périodique*, 80. 1. 403).

TITRE PREMIER

L'organisation administrative.

Les Chambres de commerce étant des organismes publics, le législateur a réglementé d'une façon minutieuse leur création et leur compétence territoriale, leur composition et le recrutement de leurs membres, leur organisation intérieure et le régime de leurs délibérations. Nous avons vu, cependant, que les Chambres de commerce avaient une certaine autonomie résultant de leur qualité d'établissement public. Mais, en contrepartie des pouvoirs qui leur ont été conférés, elles sont soumises, comme toutes les administrations décentralisées, à une certaine tutelle administrative.

Nous examinerons en autant de chapitres :

CHAPITRE I. — *Création et compétence territoriale.*
CHAPITRE II. — *Composition et recrutement.*
CHAPITRE III. — *Organisation intérieure. Régime des délibérations et tutelle administrative.*

CHAPITRE PREMIER

CREATION ET COMPETENCE TERRITORIALE

Le législateur a déterminé les conditions dans lesquelles sont créées les Chambres de commerce et indiqué exactement leur compétence territoriale.

Section première.

Création des Chambres de commerce.

Les Chambres de commerce ne sont pas instituées par un acte de volonté commune de leurs membres, s'unissant par un contrat d'association, acte privé, mais elles sont créées par un décret, acte public, et par là s'affirme leur dépendance à l'égard de l'Etat.

L'article 2 de la loi du 9 avril 1898 stipule en effet que « les Chambres de commerce sont instituées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique sur la proposition du ministre du Commerce » (aujourd'hui ministre de la Production industrielle).

Pratiquement, une demande est adressée par les intéressés au préfet; celui-ci l'examine, fait une enquête, constitue un dossier, qu'il transmet au ministre avec son avis.

Aux termes de l'article 2 précité, le ministre, avant de se prononcer, doit requérir au préalable l'avis d'un certain nombre d'organes locaux : conseil municipal de la commune désignée pour être le siège de la nouvelle Chambre, conseil général, et Chambre de commerce existant déjà dans le département.

Ces consultations locales paraissent s'imposer surtout pour deux ordres de raisons. Tout d'abord, il peut ne pas être indiqué de multiplier les Chambres de commerce dans un certain rayon. Les organismes locaux représentant l'intérêt public paraissent alors les seuls juges de cette question. D'autre part, la création d'une nouvelle Chambre de commerce entraîne l'aggravation des charges fiscales qui pèsent sur certains patentables. L'avis de certains orga-

nes locaux s'impose alors pour établir, sinon la nécessité, du moins la très grande utilité d'un nouvel organe des intérêts commerciaux.

En possession des avis des organes locaux, le ministre juge alors si l'affaire doit suivre son cours. Dans l'affirmative, il l'adresse au Conseil d'Etat, qui, statuant en assemblée générale, donne son avis (1).

L'avis du Conseil d'Etat a toujours présenté dans ce domaine le plus grand intérêt. « Placé hors des ambitions et des compétences locales, le Conseil d'Etat s'est toujours préoccupé non seulement d'assurer la régularité de la procédure, mais aussi de ne pas amoindrir l'importance des Chambres de commerce en les multipliant inutilement et de ne pas surcharger aussi outre mesure les patentés spéciaux. Il a souvent exprimé l'avis que, pour démembrer la circonscription d'une Chambre de commerce, il était nécessaire qu'il y ait un antagonisme réel entre les différentes parties de cette circonscription, ou tout au moins qu'une partie de cette circonscription ait des intérêts assez importants pour justifier la création d'une nouvelle Chambre de commerce. » (2).

Malheureusement, le ministre du Commerce n'a pas toujours observé les avis éclairés du Conseil d'Etat. Et il a trop souvent donné suite à des demandes de création absolument injustifiées.

Le décret qui institue une Chambre de commerce peut être attaqué pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat s'il n'a pas été procédé à une instruction régulière (3). Mais l'acte par lequel le gouvernement autorise la création d'un établissement public ou refuse de l'autoriser est un acte discrétionnaire qui ne peut être déféré au Conseil d'Etat ni par voie de recours pour excès de pouvoir, ni par voie contentieuse (4).

Section II.

Compétence territoriale.

Aux termes de l'article 2, § 2, de la loi du 9 avril 1898, « le décret d'institution détermine la circonscription de chaque Chambre de commerce ».

---

(1) Les décrets en forme de règlements d'administration publique sont rendus après avis obligatoire du Conseil d'Etat.

(2) G. Guillaumet, *Les Chambres de commerce avant et depuis la loi du 9 avril 1898*, Paris, 1898, p. 15.

(3) C. E., 9 août 1880, *Lebon*, 1880, p. 764.

(4) C. E., 20 mars 1908, D., 1909. 3. 97.

Tous les points du territoire doivent figurer dans la répartition des circonscriptions, et chacun d'eux ne doit être représenté qu'une seule fois. Mais chaque circonscription peut être modifiée à toute époque par un décret rendu dans la même forme que le décret d'institution.

Il y a au moins une Chambre de commerce par département. Dans le cas limite où il n'y a qu'une seule Chambre de commerce dans un département, sa circonscription comprend tout le département (5).

Toutefois, il n'y a pas toujours nécessairement coïncidence entre le cadre départemental et le cadre territorial des Chambres de commerce. Il y a, en effet, dans certains départements, autant de Chambres de commerce que de centres dont les intérêts économiques sont distincts. Pour ne citer qu'un exemple, le département du Nord comprend à lui seul neuf Chambres de commerce; mais il n'est pas rare de voir certains départements en comporter quatre ou cinq.

D'une manière générale, le nombre des Chambres de commerce a évolué avec l'importance économique ou politique prise par chaque localité. Les Chambres de commerce, au nombre de trente et une en 1820, ont passé à soixante-dix-huit en 1871; elles étaient cent soixante-trois en 1940, dont sept en Algérie (6). Si l'on sait que le XIXe siècle a eu le culte inné des institutions de représentation publique, cette multiplication des Chambres de commerce n'a pas été en soi plus anormale que celle des institutions de caractère politique. Cependant, cette prolifération des Chambres de commerce n'est pas aujourd'hui sans soulever certaines critiques. Depuis 1940, notamment, on s'est aperçu que, sur cent soixante-trois Chambres de commerce, il y en avait une bonne trentaine dont les moyens d'action étaient trop faibles pour assurer des fonctions importantes et qui constituaient plutôt des sortes de « petits clubs » que les avant-gardes du progrès économique dans leur circonscription.

Un mouvement d'opinion s'est alors dessiné qui ne tendait à rien moins qu'à la suppression des petites Chambres de commerce.

---

(5) Dans ce cas, en vertu d'une disposition nouvelle de la loi du 7 avril 1944, la Chambre de commerce porte exclusivement le nom du département. Mais cette règle n'est pas applicable à la Chambre de commerce de Paris.

(6) Des cartes, donnant l'une les circonscriptions des Chambres de commerce en 1820 et l'autre en 1871, ont été présentées à l'Exposition de Gand par l'Association des secrétaires généraux de France et d'Algérie. En jetant un regard sur ces cartes, on se rend compte très rapidement de l'activité économique des diverses régions qui a exigé la création de Chambres de commerce de plus en plus nombreuses (*Annuaire des Chambres de commerce*, t. II, p. 753).

C'est ainsi que, s'appuyant sur la loi du 11 avril 1941, aux termes de laquelle le gouvernement de Vichy pouvait, durant la période des hostilités, supprimer des Chambres de commerce ou modifier leurs circonscriptions par décret simple, la suppression d'une quarantaine puis d'une vingtaine de Chambres de commerce fut successivement envisagée.

Après de multiples hésitations, une première mesure a été prise par des décrets du 29 novembre 1943 (7). Aux termes de ces décrets ont été supprimées les Chambres de commerce de Bergerac, Bolbec, Brioude, Corbeil, Flers, Fougères, Libourne, Pont-Audemer, Saint-Dié et Sens.

A notre sens, cette réforme devrait être maintenue. Il y aurait intérêt, à l'avenir, à supprimer toutes les petites Chambres de commerce dont l'activité est peu utile, en étendant les pouvoirs de celles qui seraient maintenues. On pourrait aller ainsi jusqu'à ne laisser subsister qu'une Chambre de commerce par département, sauf dans certains cas. Des exceptions seraient prévues pour les Chambres de commerce des ports ou pour celles qui, d'une façon générale, se trouvent placées dans un centre économique important, qui n'est pas toujours le chef-lieu du département : Chambres de commerce de Bayonne, Lorient, Saint-Quentin...

D'ailleurs, aux Chambres de commerce départementales pourraient être annexés à l'intérieur du département des services ou une Chambre de commerce secondaire.

---

(7) *J. O.*, 12 déc. 1943.

CHAPITRE II

COMPOSITION ET RECRUTEMENT

Les Chambres de commerce sont composées de *membres titulaires* et de *membres correspondants*.

Le décret portant institution d'une Chambre de commerce fixe le nombre des membres titulaires dont elle doit se composer. Ce nombre peut toujours être modifié par des décrets ultérieurs. Aux termes de l'article 3 de la loi du 9 avril 1898, le nombre des membres d'une Chambre de commerce ne peut être inférieur à neuf ni excéder vingt et un. Cependant, un décret-loi du 17 juin 1938 (1), modifiant l'article 3 de la loi du 19 février 1908 relative aux élections consulaires, indique que le nombre des membres des Chambres de commerce ne peut ni être inférieur à douze, ni excéder trente, sauf à Paris, où il peut s'élever jusqu'à quarante-huit (2).

Les membres des Chambres de commerce ne sont pas des fonctionnaires publics. Certes, ils sont investis d'une fonction ou d'un mandat public (3), mais ils n'en sont pas pour autant des fonctionnaires publics, pas plus que des agents publics, car le droit administratif n'attribue nullement la qualité de fonctionnaires à tous les individus qui exercent une fonction publique. L'exercice d'une fonction publique pas plus que son caractère rétribué ou la nomination par le gouvernement ne constituent des conditions requises pour se prévaloir de la qualité de fonctionnaire public. Cette qualité résulte uniquement du fait que la fonction publique constitue une véritable carrière pour son titulaire et qu'elle est exercée d'une façon principale et permanente (4). Or, ce n'est pas le cas pour les

(1) *J. O.*, 26 juin 1938.

(2) L'article 3 de la loi du 7 avril 1944 indique qu'à Marseille, Lyon et Bordeaux le nombre des membres pourra s'élever jusqu'à trente-six, et à Paris jusqu'à cinquante. La loi semble ainsi établir une hiérarchie parmi ces Chambres.

(3) Cependant une opinion restrictive de la Cour de cassation est allée jusqu'à dénier le caractère public de ce mandat (Cass. ch. crim., 26 nov. 1925, D. H., 1926. 38) cassant un arrêt de la Cour d'appel de Poitiers (S., 1925. II. 65, note Garraud).

(4) Arrêt du Conseil d'Etat, 24 juin 1941, Pontremoli et Patrouillard Demoriane, D. C. 1941, 153. Conclusions du commissaire du gouvernement Renaudin.

membres des Chambres de commerce, comme ce n'est pas le cas, d'une façon générale, pour les membres d'un conseil ou d'une commission quelconque placée à la tête d'un établissement public. Ces membres constituent en réalité des sortes d'autorités administratives décentralisées chargées d'un mandat public. A ce titre, les membres des Chambres de commerce « prennent rang dans les cérémonies publiques immédiatement après les membres des Tribunaux de commerce. Le président de la Chambre, immédiatement après celui du Tribunal » (art. 10, 2e al. de la loi du 9 avril 1898).

Outre les membres titulaires, les assemblées consulaires peuvent compter d'autres membres, dont les pouvoirs diffèrent des membres proprement dits. Suivant les dispositions de l'article 4 de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce ont la faculté de « désigner dans toute l'étendue de leur circonscription des membres correspondants ».

L'existence de membres correspondants se justifie par le désir d'ouvrir une participation aux travaux des Chambres de commerce, aux industriels et commerçants résidant hors des centres où les Chambres de commerce ont leur siège, ou à des personnalités compétentes en matière économique ou de législation commerciale. Le premier de ces motifs explique que les membres correspondants sont particulièrement nombreux dans les départements où les industries sont assez disséminées et dans ceux qui ne possèdent qu'une Chambre de commerce. Ces membres représentent également parfois des entreprises importantes dont les établissements industriels sont situés dans le ressort de la Chambre, mais dont le siège social est établi au dehors. Aux termes mêmes de la loi du 9 avril 1898, le nombre des membres correspondants peut être égal au nombre des membres titulaires de la Chambre (5).

Les pouvoirs des membres correspondants diffèrent de ceux des membres titulaires. Ils assistent aux séances de la Chambre avec voix consultative. C'est dire qu'ils n'assument aucun pouvoir de décision et exercent seulement un rôle d'assistance et de conseil d'ailleurs purement facultatifs. Par conséquent, on ne peut dire que les membres correspondants prêtent à la gestion des compagnies consulaires un concours étroit et constant. C'est pourquoi, bien que la jurisprudence n'ait jamais été appelée à se prononcer sur la nature juridique des membres correspondants, ceux-ci ne peuvent être assimilés à des agents publics.

---

(5) Aux termes de la loi du 7 avril 1944, le nombre des membres correspondants des Chambres de commerce ne pourra être égal au maximum qu'à la moitié du nombre des membres titulaires, sauf les dérogations qui pourront être accordées pour des cas d'espèces.

D'ailleurs, la plus grande liberté a été laissée aux Chambres de commerce pour la désignation des membres correspondants et aucune précision n'a été fournie à cet égard dans la loi de 1898. Cette liberté semble découler, d'ailleurs, du caractère même des fonctions très limitées dévolues aux membres correspondants.

Il est donc loisible aux Chambres de commerce de choisir leurs membres correspondants en dehors même des listes de commerçants et industriels patentés, et même parmi des personnes qui n'ont pas la qualité d'électeurs consulaires. L'examen des listes des membres correspondants des Chambres de commerce permet de relever la désignation fréquente de directeurs de la succursale de la Banque de France et celle de fonctionnaires : professeurs de Faculté de droit, directeurs des Douanes, conservateurs des Eaux et Forêts, directeurs des Postes, Télégraphes et Téléphones, ou de membres de professions libérales tels qu'avocats ou notaires.

Les membres correspondants, surtout dans les compagnies qui ne possèdent pas de services techniques importants, paraissent susceptibles de jouer le rôle de collaborateurs et de conseillers extérieurs.

Certaines Chambres de commerce peuvent répartir leurs membres correspondants en séries analogues aux séries de leurs membres élus. Mais cet usage est purement facultatif.

***

Ces considérations générales étant posées, examinons maintenant comment se recrutent les membres titulaires des Chambres de commerce.

Le mode de recrutement des membres des Chambres de commerce comme celui des assemblées publiques a varié suivant les conceptions politiques du moment.

Sous le régime libéral de la IIIe République a prévalu le système de l'élection des membres par les commerçants patentés de chaque circonscription (loi du 19 février 1908). Ce système n'a pas été abrogé, mais seulement suspendu par un décret-loi du 26 septembre 1939.

Sous le gouvernement autoritaire de Vichy a prévalu le système de la nomination des membres par le pouvoir central. Une loi du 11 avril 1941 (6) avait permis au gouvernement, pendant la durée des hostilités, de radier les membres des Chambres de commerce et de pourvoir aux vacances par simples arrêtés.

Depuis la libération, la loi du 11 avril 1941 a été annulée par une

(6) *J. O.*, 16 avr. 1941, p. 1634.

ordonnance du 8 juillet 1944 (7) relative au statut provisoire des Chambres de commerce.

Aux termes de cette ordonnance, jusqu'à ce que soit arrêté leur statut définitif, les Chambres de commerce élues avant le 2 septembre 1939 sont maintenues ou remises en fonction. Il s'ensuit que les Chambres de commerce dissoutes, les présidents et les membres des Chambres de commerce révoqués ou suspendus depuis cette date sont immédiatement rétablis dans leurs droits, sauf le cas d'indignité pour crime ou délit de droit commun. Par contre, sont dissoutes les Chambres de commerce nommées depuis le 2 septembre 1939 et sont révoqués de leurs fonctions les membres des Chambres de commerce qui ont directement favorisé l'ennemi ou l'usurpateur. Mais si, par suite de décès, de démissions ou de révocations, la Chambre de commerce est réduite à un nombre de membres inférieur au quorum, elle est dissoute et remplacée par une assemblée consulaire provisoire nommée par décret rendu sur la proposition du ministre de la Production industrielle, après avis du Comité départemental de libération, par priorité parmi les membres élus de l'ancienne assemblée restés fidèles à leur devoir et, pour le surplus, parmi les commerçants sur les listes électorales.

En fait, les mesures dont les Chambres de commerce ont été l'objet ont varié d'un département à l'autre. Dans certains départements, les Chambres en exercice lors de la libération n'ont donné lieu à aucun changement; dans d'autres, les Chambres de 1939 ont été réinstallées par décision administrative ou se sont spontanément remises en place, quelquefois enfin les représentants du gouvernement ou les autorités municipales ont pris des mesures particulières et immédiates.

Cette situation confuse et mouvante n'a pas été sans présenter les plus sérieux inconvénients. C'est pourquoi, dans une circulaire du 6 octobre 1944, le ministre de la Production industrielle a décidé qu'une application généralisée de l'ordonnance du 8 juillet 1944 présentait pour l'instant un caractère assez peu opportun.

Jusqu'à nouvel ordre, les Chambres de commerce devront fonctionner dans la situation de fait où elles se trouveront à la réception de la circulaire, qu'il s'agisse de Chambres de 1939 réinstallées conformément à l'ordonnance du 8 juillet ou de Chambres en exercice à la libération, et non encore relevées de leurs fonctions, en procédant toutefois pour cette deuxième catégorie à l'épuration qu'il convient par l'élimination des membres indésirables. De

---

(7) *J. O. R. F.*, n° 64, 5 août 1944. Cette loi a été reprise dans la liste des textes immédiatement applicables qui est annexée à l'ordonnance du 9 août 1944.

toute façon, il convient d'associer aux membres jugés dignes de conserver leur mandat (même si cette adjonction conduit à un dépassement de l'effectif réglementaire) tous les membres valables de la Chambre de 1939, c'est-à-dire tous ceux dont l'exclusion après le 16 juin 1940 est uniquement imputable à des raisons politiques.

Mais toutes ces mesures autoritaires, tant celles du pseudo-gouvernement de Vichy que celles du gouvernement de la libération, n'ont été prises qu'à titre provisoire ou transitoire et pour des raisons dues aux circonstances exceptionnelles que nous traversons. L'élection demeure, en période normale, « l'élément essentiel et nécessaire de toute représentation, qu'elle soit politique ou professionnelle » (8).

C'est pourquoi nous allons maintenant examiner quel est en période normale le régime électoral des Chambres de commerce tel qu'il résulte de la loi du 19 février 1908 (9), qui n'a été que suspendue pendant la guerre.

Nous étudierons successivement en deux sections les principes posés par cette loi et les critiques qu'a soulevées son application.

SECTION I. — *Les principes posés par la loi du 19 février 1908.*
SECTION II. — *Examen des critiques soulevées par l'application de la loi du 19 février 1908.*

SECTION PREMIÈRE.

Les principes posés par la loi du 19 février 1908.

La loi du 19 février 1908 repose sur deux principes essentiels : l'élection au suffrage universel et la formation des catégories professionnelles.

L'élection au suffrage universel a pour but d'assurer une représentation totale des intérêts du commerce et de l'industrie au sein des Chambres de commerce. La formation des catégories professionnelles a pour but de tempérer les effets de l'application rigide du suffrage universel en instituant une certaine gradation dans la représentation des intérêts suivant leur importance économique dans chaque circonscription.

---

(8) La représentation professionnelle ou politique est caractérisée par l'action de l'opinion du groupe représenté sur ses représentants; c'est par l'élection du représentant que se fait essentiellement sentir cette action. Cf. BONNARD, *Précis de Droit administratif*, 1935, p. 273; *Précis de Droit public*, 4e éd., 1937, p. 22 et suiv.

(9) *J. O.*, 14 mars 1908.

§ Ier. — L'élection au suffrage universel.

Jusqu'à la loi du 19 février 1908, les membres des Chambres de commerce étaient élus au suffrage restreint. Le corps électoral était composé d'un certain nombre de personnes choisies parmi les commerçants « recommandables par leur probité, leur esprit d'ordre et d'économie » (10). Les membres des Chambres de commerce n'étaient nommés que par une assemblée de notables commerçants comprenant un dixième des électeurs patentés. Ce système ne laissait pas de prêter le flanc à la critique, car il établissait entre commerçants des inégalités choquantes. Il n'était plus « en rapport avec nos principes politiques et avec la conception de plus en plus admise que la représentation légale du commerce et de l'industrie, pour jouir d'une entière autorité, doit émaner non d'un groupe de privilégiés, mais de l'ensemble des intéressés » (11).

Le principe du suffrage universel était appliqué aux Tribunaux de commerce depuis la loi du 8 décembre 1883. Il fut étendu aux Chambres de commerce par la loi du 19 février 1908, qui reproduit les dispositions essentielles du régime électoral de la juridiction consulaire.

L'extension du nombre des votants (12) devait renforcer l'influence et le rayonnement des Chambres de commerce, comme l'autorité des Tribunaux de commerce avait acquis une force plus grande après la loi du 8 décembre 1883.

La loi du 19 février 1908 a fixé les conditions de l'électorat, la formation des listes électorales, les conditions d'éligibilité et la procédure de l'élection.

A. — Electorat.

Selon l'article 2 de la loi du 19 février 1908, les membres des Chambres de commerce sont nommés par les mêmes électeurs que ceux des Tribunaux de commerce. Il résulte que pour être électeur d'une Chambre de commerce, il faut remplir les conditions requises pour être électeur du Tribunal de commerce. Les conditions sont fixées par l'article 1er de la loi du 8 décembre 1883, qui a été modifiée et complétée par les lois des 23 janvier 1898, 19 mars 1926 et 14 janvier 1933.

---

(10) Cf. décret du 22 janvier 1872 appliquant aux Chambres de commerce les dispositions de la loi du 12 décembre 1871 relative au régime de l'élection des Tribunaux de commerce.

(11) Cf. circulaire ministérielle du 30 mars 1908.

(12) Avec la loi de 1908, le chiffre des électeurs est passé de 248.000 à 815.000.

Aux termes de ces lois et aux termes de la jurisprudence judiciaire (13), doivent être considérés comme électeurs : les citoyens commerçants patentés ou associés en nom collectif depuis cinq ans au moins; les pilotes lamaneurs qui ont cinq ans de service; les capitaines au long cours; les capitaines au cabotage et les capitaines de la marine marchande réunissant dix ans de navigation effectués en qualité d'officiers depuis l'obtention de leur brevet, dûment constatés par les services de l'inscription maritime; les présidents-directeurs de sociétés anonymes; les gérants des sociétés à responsabilité limitée, sans que les membres d'une même société puissent excéder trois (14); les agents de change et courtiers d'assurance maritime, courtiers de marchandises, courtiers interprètes et conducteurs de services institués en vertu des articles 77, 79 et 80 du Code de commerce, les uns et les autres après cinq années d'exercice, et tous sans exception devant être domiciliés depuis cinq ans au moins dans la circonscription de la Chambre; les femmes commerçantes, patentées.

Sont également électeurs de droit dans leur ressort les membres anciens ou en exercice des Tribunaux et des Chambres de commerce, des Chambres consultatives des arts et manufactures, les présidents anciens ou en exercice des Conseils de prud'hommes.

Par contre, ne peuvent participer aux élections des Chambres de commerce : les personnes qui sont frappées des incapacités prévues par l'article 2 de la loi du 8 décembre 1883; les individus condamnés soit à une peine afflictive ou infamante, soit à des peines correctionnelles pour des faits qualifiés crimes par la loi; ceux qui ont été condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustractions commises par les dépositaires de deniers publics, attentat aux mœurs; ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement pour délit d'usure, pour infraction aux lois sur les maisons de jeu, sur les loteries et les maisons de prêt sur gages ou par application de l'article 1er de la loi du 27 mars 1851, de l'ar-

---

(13) C. cass., 17 nov. 1909, S., 1910. 1. 534; Cass. req., 27 janv. 1925, D. P., 1925. 1. 181.

(14) Aux termes de la loi du 8 décembre 1883, remplacée par la loi du 14 janvier 1933, les Chambres de commerce ne pouvaient recevoir dans leur sein que des chefs d'entreprises ou des administrateurs de société, mais point de salariés. Ainsi les chefs d'entreprise qui avaient la direction de la filiale en province d'une grande société ayant son siège social à Paris, où résidaient ses administrateurs, étaient inéligibles du fait qu'ils étaient des directeurs salariés. Une grande entreprise représentant une force économique dans une région risquait ainsi souvent d'être privée de représentation à la Chambre de commerce. Une loi du 19 mars 1936 a modifié l'article 1er de la loi du 14 janvier 1933 en prévoyant l'adjonction au corps électoral consulaire des directeurs des établissements filiales ou succursales des sociétés ou entreprises françaises de finance, de commerce et d'industrie.

ticle 1er de la loi du 5 mai 1855, des articles 7 et 8 de la loi du 23 juin 1857 et de l'article 1er de la loi du 27 juillet 1867; ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement par application des lois du 17 juillet 1857, du 23 mai 1863 et du 24 juillet 1867, sur les sociétés; ceux qui ont été condamnés pour les délits prévus aux articles 400, 413, 414, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 433 du Code pénal et aux articles 594, 596 et 597 du Code de commerce; les contrevenants aux lois sur les douanes, les octrois et les contributions indirectes et à l'article 5 de la loi du 4 juin 1859, sur le transport par la poste des valeurs déclarées; les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués en vertu de décisions judiciaires, les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par des tribunaux français, soit par des jugements rendus à l'étranger mais exécutoires en France pendant les trois années qui suivent la déclaration de faillite, et généralement tous les individus privés du droit de vote dans les élections politiques.

Le corps électoral étant composé essentiellement de chefs d'entreprise, il en résulte que les Chambres de commerce ont *un caractère patronal*, à la différence des Chambres de métiers et des Chambres d'agriculture, qui sont mixtes.

B. — Formation des listes électorales.

Aux termes de l'article 2, § 1er, de la loi du 19 février 1908, la liste électorale qui servira à l'élection de la Chambre de commerce est la même que celle dressée pour l'élection du Tribunal de commerce lorsque la circonscription de la Chambre correspond exactement au ressort du Tribunal. Toutefois, différents cas peuvent être envisagés quand il n'y a pas identité dans l'étendue territoriale des deux institutions.

Lorsque le ressort de la Chambre de commerce est plus étendu et comprend plusieurs Tribunaux, la liste électorale de la Chambre est formée de la réunion des listes des Tribunaux de son ressort. Lorsque la circonscription de la Chambre de commerce ne comprend qu'une fraction de la circonscription du Tribunal de commerce, la liste du Tribunal est appliquée dans la partie qui correspond à cette fraction, et pour le surplus il est dressé une liste nouvelle. A défaut de Tribunal de commerce dans les arrondissements ou cantons compris dans la circonscription d'une Chambre, il est dressé une liste conformément à la loi du 8 décembre 1883, modifiée par la loi du 14 janvier 1933.

D'une façon générale, les prescriptions édictées par les articles 3, 4, 5, 6 et 7 de la loi susvisée devront être observées pour

tout ce qui touche à la confection, révision, publication des listes électorales et l'instruction des réclamations contre ces listes.

La liste électorale est dressée annuellement pour chaque commune par le maire, assisté de deux conseillers municipaux délégués par le Conseil dans la première quinzaine du mois de septembre. Ces listes seront établies en prenant pour base, en ce qui concerne les commerçants, le registre du commerce prévu par la loi du 18 mars 1919 (art. 3). Le maire enverra la liste ainsi préparée au préfet ou au sous-préfet, qui fera déposer la liste générale au greffe du Tribunal de commerce, et la liste spéciale de chacune des communes du ressort au greffe de chacune des justices de paix correspondantes au plus tard le 30 septembre.

Les listes électorales devront être communiquées sans frais à toute réquisition (art. 4). Pendant les quinze jours, tout commerçant patenté du ressort est en droit d'exercer ses réclamations soit qu'il se plaigne d'avoir été omis indûment, soit qu'il demande la radiation d'un citoyen indûment inscrit. Ces réclamations sont portées devant le juge de paix du canton (15) par simple déclaration au greffe de la justice de paix du domicile de l'électeur dont la qualité est mise en cause. Le juge de paix statue sans opposition ni appel dans les dix jours sans frais ni formes de procédure et sur simple avertissement donné par ses soins aux parties intéressées. La décision est transmise au maire, qui la notifie à l'intéressé (art. 5). Elle peut être déférée à la Cour de cassation dans les dix jours de sa notification (art. 6). La liste, rectifiée s'il y a lieu, sera close définitivement huit jours avant l'élection et servira pour toutes les élections de l'année (art. 7).

C. — Eligibilité.

L'article 1er de la loi du 19 février 1908 reproduit les conditions d'éligibilité des Tribunaux de commerce posées par la loi du 8 décembre 1883 dans son article 8, § 1er. Il s'ensuit que sont éligibles les électeurs inscrits sur la liste électorale, âgés de 30 ans et ayant la qualité de Français.

Quelques dérogations ont été apportées à cette règle générale : les personnes en état de liquidation judiciaire et les faillis non réhabilités, mais dont la faillite remonte à plus de trois ans, ne

(15) Il est remarquable que les protestations relatives à la confection des listes sont de la compétence des tribunaux judiciaires, alors que les protestations contre les élections sont déférées à la juridiction administrative par l'article 7 de la loi du 19 février 1908. Mais le juge de paix n'a compétence que pour statuer sur l'aptitude d'un commerçant à participer à l'élection d'une Chambre de commerce (Cass. req., 27 juin 1923, D. C., 1923. 1. 181).

sont pas éligibles, alors qu'ils ont le droit de vote (art. 1er de la loi du 30 décembre 1903, modifié par la loi du 23 mars 1908).

D'autre part, une loi du 11 décembre 1924, introduisant une réforme profonde et consacrant une victoire du féminisme, a autorisé les femmes à être éligibles, bien que cette question n'ait jamais été au nombre des revendications des Chambres de commerce (16).

Sont également éligibles les anciens commerçants français ayant exercé leur profession pendant cinq ans dans la circonscription de la Chambre et y résidant.

D. — Procédure de l'élection.

A la différence des élections des autres corps délibérants (élections municipales et cantonales), le vote est ici précédé d'une déclaration des candidatures. Aux termes de l'article 5 de la loi du 19 février 1908, elle doit être faite à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où se trouve le siège de la Chambre, huit jours au moins avant le vote. Il n'est pas tenu compte des suffrages accordés à un candidat qui n'a pas fait de déclaration.

Les formes et la procédure de l'élection sont déterminées par la loi du 9 décembre 1883. Le vote doit avoir lieu par canton, à la mairie du chef-lieu. Mais, pour permettre aux électeurs de manifester leur volonté sans être astreints à des déplacements longs et coûteux, on peut diviser les cantons en sections de vote partout où la nécessité s'en fait sentir. Dans les villes divisées en plusieurs cantons, le vote a lieu dans chaque canton. A Paris et à Lyon, il y a autant de collèges électoraux que d'arrondissements.

L'assemblée électorale est convoquée par le préfet du département et elle est présidée par le maire ou son délégué, assisté de quatre électeurs. Le bureau ainsi composé nomme un secrétaire, pris dans l'assemblée. Il est chargé de statuer sur toutes les contestations pouvant survenir au cours de l'élection.

Le quorum au premier tour de scrutin est fixé à la majorité des suffrages exprimés, qui doit être égale au quart des électeurs inscrits. Dans le cas où cette majorité n'est pas atteinte, un scrutin de ballottage a lieu dans les quinze jours à la majorité relative seulement.

---

(16) Jusqu'à maintenant on n'a pas compris l'importance de cette réforme. La loi n'a donné lieu à aucun commentaire dans les journaux, et aucune Chambre de commerce, à notre connaissance, n'a usé jusqu'alors de cette faculté tant en province qu'à Paris.

Selon l'article 7 de la loi du 19 février 1908, le résultat de l'élection est proclamé par le président de chaque assemblée électorale, qui en transmet immédiatement le procès-verbal au préfet. Dans les vingt-quatre heures, le résultat général de chaque circonscription est constaté par une commission qui siège à la préfecture, présidée par le préfet.

Une copie certifiée de l'ensemble des constatations est adressée au président en exercice de la Chambre de commerce intéressée.

Dans les cinq jours de l'élection ou dans les cinq jours de la constatation du résultat par le préfet, tout électeur a le droit d'élever des réclamations devant le Conseil de préfecture sur la régularité et la sincérité de l'élection (17).

Dans les quinze jours qui suivent l'élection, le préfet procède à l'installation des membres élus et transmet le procès-verbal de cette installation au ministre du Commerce. Les membres des Chambres de commerce, dont les fonctions sont gratuites, sont élus pour six ans et rééligibiles. Toutefois, cela dépend des usages locaux : à Paris, sauf dérogations exceptionnelles, les membres des Chambres de commerce ne demeurent en exercice que douze ans. Les fonctions des membres des Chambres de commerce sont très importantes et très absorbantes. Etant gratuites, on comprend que ceux qui en sont chargés ne tiennent à les exercer, au détriment de leur activité, que pendant un petit nombre d'années.

Les membres des Chambres de commerce se renouvellent par tiers tous les deux ans, dans le courant de décembre.

Cette durée et cette permanence du mandat des membres des Chambres de commerce semblent nécessaires pour assurer une continuité de vues directrices. Ajoutons que des élections complémentaires peuvent être envisagées si la Chambre de commerce se trouve réduite aux trois quarts de ses membres. Mais, dans ce cas, les membres nommés dans une élection complémentaire ne demeurent en fonction que pendant la durée du mandat qui avait été confié à leurs prédécesseurs.

§ II. — La formation des catégories professionnelles.

Le principe du suffrage universel commercial aurait abouti, s'il avait été appliqué intégralement, à une représentation inexacte

---

(17) A la différence des réclamations en matière d'élection des tribunaux consulaires, qui sont de la compétence de la Cour d'appel.

des professions au sein des Chambres de commerce. Dans une assemblée économique comme une Chambre de commerce, il ne convenait pas d'appliquer d'une façon rigide la loi de la primauté de la majorité, mais plutôt de donner à chaque branche d'activité une représentation correspondant à son importance. Il fallait surtout éviter que certaines professions qui constituent la force économique d'une circonscription ne fussent submergées, en raison du nombre restreint de leurs électeurs, par les « petits patentés ». En un mot, la représentation consulaire, pour refléter l'image de la réalité, devait s'opérer sur la base d'une représentation proportionnelle. C'est pourquoi le législateur a posé dans la loi du 19 février 1908, à côté du principe du suffrage universel, le principe de la représentation par catégories professionnelles, qui devait lui servir en quelque sorte de correctif.

Selon ce principe, le collège électoral est divisé en catégories professionnelles, c'est-à-dire en groupes de professions à qui sont attribués un certain nombre de sièges dont disposent les Chambres de commerce. Pour procéder à l'étude de cette répartition, l'article 3, § 2, de la loi du 19 février 1908, institue dans chaque circonscription une *commission* composée de trois membres délégués par le Conseil général, du président et de deux juges délégués des Tribunaux de commerce désignés par le préfet, du président et de deux membres délégués par la Chambre de commerce intéressée.

Cette commission, qui se réunit dans les locaux de la Chambre de commerce, est chargée d'examiner et de proposer au ministre du Commerce le classement des industries et commerces et la répartition des sièges entre les différentes catégories professionnelles.

Une certaine latitude est laissée aux commissions à seule fin d'établir une organisation du collège électoral adaptée aux besoins de chaque région industrielle ou commerçante. Elles sont néanmoins obligées, pour justifier leurs propositions, de se fonder sur le montant des patentes, sur les statistiques de la population active (nombre d'ouvriers et employés) et sur l'importance économique des industries ou commerces composant les catégories (chiffre d'affaires, outillage, moyens de production : art. 3, § 1er, de la loi du 19 février 1908). Point n'est besoin de dire que les industries ou commerces groupés dans une même catégorie doivent avoir entre eux certaines affinités dans les moyens de production et dans l'organisation du travail, soit des intérêts communs ou du même ordre.

Les classements et répartition définitifs se font par un décret

rendu en la forme d'un règlement d'administration publique, sur la proposition du ministre du Commerce (18).

La loi a posé le principe de deux catégories régulières : le commerce de gros et le commerce de détail. Certaines Chambres de commerce importantes peuvent en avoir une troisième.

Mais si la commission peut proposer des catégories au ministre, ce n'est pour elle qu'une faculté, car, selon l'article 4 de la loi du 19 février 1908, elle peut très bien ne pas rompre l'unité du collège électoral et disposer qu'il n'y aura pas de catégories. La décision de la commission est alors définitive et n'a besoin, pour devenir exécutoire, que d'un simple arrêté préfectoral.

Dans l'un et l'autre cas, le régime établi ne pourra être modifié pendant six ans.

Une fois que les sièges sont répartis par catégories professionnelles, des listes électorales sont établies, correspondant à chacune des catégories. Les opérations électorales sont alors faites suivant ces listes, les électeurs ne pouvant voter que dans la catégorie où ils sont rangés et leur choix ne pouvant porter que sur un électeur de cette catégorie.

De cette façon, la représentation des différentes professions commerciales ou industrielles pouvait être assurée d'une façon équitable au sein des Chambres de commerce par la loi du 19 février 1908. Tel n'est pas cependant l'avis de certains esprits, qui n'ont pas manqué de formuler des critiques à l'égard de cette loi.

Section II.

Examen des critiques soulevées par l'application de la loi du 19 février 1908.

Les principes établis par la loi du 19 février 1908 devaient assurer au sein des Chambres de commerce une représentation équitable de toutes les professions de leur circonscription. Or, on a soutenu qu'en fait il n'en a pas été ainsi, car le suffrage universel ne présidait pas à l'élection des membres et les catégories professionnelles faisaient l'objet d'une application défectueuse.

Nous dirons ce qu'il faut penser de ces critiques, en retenant ce qu'elles ont de fondé et en rejetant ce qu'elles ont d'excessif, le plus souvent dicté par un esprit partisan.

---

(18) Le contentieux du classement relève des tribunaux administratifs (Cass. req., 27 janv. 1925, D. P., 1925. 1. 181).

§ Ier. — Le suffrage universel commercial dans les faits.

Nous avons vu que selon l'importante réforme de la loi du 19 février 1908 tous les citoyens commerçants remplissant les conditions requises pouvaient en droit participer à l'élection des membres des Chambres de commerce. Mais il y a le droit, et il y a le fait. Or, en fait, la plupart des commerçants n'usaient pas de leur droit de vote. Ils se désintéressaient à peu près complètement des élections consulaires, dont ils ne voyaient pas souvent l'intérêt immédiat, absorbés qu'ils étaient par les élections politiques, qui flattaient davantage leurs passions. Une statistique citée au ministre du Commerce à la tribune du Sénat le 5 mars 1929 constatait que la moyenne des votants aux élections consulaires variait de 2 à 8 % (19).

Il faut dire que les élections se faisant au chef-lieu de canton, beaucoup d'électeurs étaient excusables de ne pas se déplacer (20). Il était bien prévu qu'on pourrait diviser les cantons en sections, après avis du Conseil général, quand la nécessité s'en ferait sentir, mais on omettait de recourir à cette faculté. Il en résultait presque toujours que la majorité absolue n'était jamais atteinte et qu'un second tour de scrutin était toujours nécessaire.

Les Chambres de commerce ne représentaient ainsi qu'une infime minorité de leurs patentés, et il ne faut pas s'étonner si elles ont quelquefois perdu de leur autorité et de leur influence, comme les Tribunaux de commerce, auxquels elles sont liées par l'élection. Certains esprits sont même allés jusqu'à soutenir que le vote était un vain simulacre et que, en fait, les membres des Chambres de commerce se recrutaient par cooptation. Ils se trouvaient tout naturellement désignés par leur situation précédente à la Chambre de commerce ou par leur situation quand s'achevait le mandat de leur président. Les Chambres de commerce dressaient alors une liste de ces candidats officiels et les soumettaient à un certain nombre d'électeurs qui voulaient bien consentir à voter. Les membres des Chambres de commerce se recrutaient ainsi dans certains clans, et certaines personnalités du monde commercial renonçaient à faire acte de candidature.

---

(19) Un projet de loi, déposé au Sénat dans une séance du 5 mars 1929, tendait à rendre obligatoire le vote aux élections consulaires par la menace d'une amende infligée aux électeurs défaillants et sans excuse valable.

(20) Le vote aux Chambres d'agriculture, qui avait lieu par commune, donnait de meilleurs résultats (35 à 40 % de votants en Gironde) (*Capital*, 5 déc. 1929).

Certes, il y a une part de vérité dans cette critique, cependant il conviendrait de ne pas l'exagérer et de ne pas la généraliser.

Si, en principe, les membres des Chambres de commerce étaient élus par les commerçants pris individuellement et si ceux-ci, par leur petit nombre, ne permettaient pas d'apporter une représentation convenable, en fait cette représentation se trouvait assurée par le rôle que jouaient les grands groupements professionnels patronaux dans la préparation des élections consulaires.

Dans la plupart des Chambres de commerce fonctionnait, en effet, un organisme appelé « *Comité préparatoire des élections consulaires* », qui était surtout l'émanation des Chambres syndicales et des grands groupements professionnels de la circonscription, et dans lequel presque toutes les catégories de commerce et d'industrie, soit comme genre, soit comme importance, étaient représentées.

Les différents syndicats patronaux désignaient et soumettaient au Comité des candidatures qui faisaient l'objet d'une étude attentive. Le Comité faisait un choix, qui, s'il était sévère, était pour le moins judicieux, car il procédait à un examen personnel du candidat, en même temps qu'il déterminait ses capacités professionnelles, son expérience des affaires et sa valeur morale. Il cherchait en un mot si le candidat proposé avait des possibilités d'accomplir une action utile dans le nouveau rôle qu'on voulait lui assigner.

Les candidats ainsi choisis étaient généralement élus parce que, d'une façon générale, aucun groupe puissant ne soutenait les candidatures opposées, à supposer qu'il y en eût, et que les seuls votants étaient un petit nombre d'électeurs qui, la plupart du temps, représentaient les membres des principaux groupements qui avaient préparé l'élection.

Ainsi, pratiquement, les Chambres de commerce étaient l'émanation des groupements professionnels ou syndicats patronaux. Le système de suffrage qui présidait à l'élection de leurs membres était plutôt un suffrage corporatif qu'un suffrage individuel et elles représentaient « beaucoup plus un ensemble de toutes les professions qu'une collectivité d'individus » (21).

Si la loi de 1908 n'a pas accordé un rôle direct aux syndicats dans les élections consulaires, c'est qu'à cette époque l'organisation syndicale n'était pas encore assez développée. Mais nous avons pu constater que du jour où les syndicats se sont constitués, ils sont intervenus en vue de préparer les élections, de présenter des candidats, d'orienter le corps électoral. A l'avenir, il convien-

(21) Cf. Villemer, *Les Chambres de commerce* (*Droit social*, p. 174, juin-oct. 1940).

drait donc de tenir compte davantage « du fait syndical » et de consacrer définitivement dans un texte de loi le rôle qu'en réalité les syndicats patronaux ont joué dans les élections consulaires. D'ailleurs, la masse des commerçants qui s'est désintéressée des élections consulaires a suffisamment montré qu'entre les individus isolés et les organes qui constituent les Chambres de commerce des groupements sociaux intermédiaires sont indispensables.

§ II. — La mauvaise application des catégories professionnelles.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 19 février 1908, les sièges des membres des Chambres de commerce doivent être répartis entre diverses catégories professionnelles, correspondant à des activités économiques présentant entre elles certaines affinités. Si ce principe avait été convenablement appliqué, il aurait pu assurer une représentation équitable de toutes les professions. Or, en fait, cela ne s'est jamais produit, le nombre des catégories professionnelles ne dépassant pas deux (commerce de gros et de détail) ou étant tout au plus égal à trois. En réalité, l'application du système servait beaucoup plus à établir un barrage contre l'envahissement des représentants du petit commerce, qui constituaient la majorité des corps électoraux, qu'à assurer une représentation des professions proportionnelle à leur importance.

Cette critique semble plus pertinente. Aussi on s'est demandé s'il ne convenait pas de supprimer le système des catégories; on s'est demandé, tout au contraire, s'il ne fallait pas le maintenir en augmentant le nombre des catégories. La première mesure, qui aurait abouti à une démocratisation des Chambres de commerce, a été envisagée, puis rejetée; c'est à la deuxième mesure qu'à l'avenir il conviendrait de s'arrêter.

A. — La suppression des catégories professionnelles ou la démocratisation des Chambres de commerce.

Le 7 août 1936, MM. Bergery et Izard, se faisant l'écho des doléances du petit commerce, ou commerce de détail, qui prétendait être insuffisamment représenté au sein des Chambres de commerce, déposaient sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi destiné à modifier, voire même à abroger, l'article 3 de la loi du 19 février 1908, sur les élections consulaires. Autrement dit, ce projet ne tendait à rien moins qu'à supprimer les catégories professionnelles et à répartir les sièges des Chambres de commerce « entre les industries ou groupes d'industries et les commerces

ou groupes de professions commerciales en tenant compte (seulement) de la population active, c'est-à-dire du nombre des patentés de ces industries, commerces ou groupes dans la circonscription » (22).

Mais, à l'étude, ce projet apparut inutile et dangereux :

Inutile, parce qu'aux termes de la loi du 19 février 1908 les commerçants, toutes les fois qu'ils le désiraient, pouvaient demander périodiquement la suppression ou la révision des catégories professionnelles sans recourir pour cela à une intervention du législateur (art. 4 de la loi).

Dangereux, parce que la suppression des catégories professionnelles entraînait comme conséquence inéluctable l'introduction au sein des Chambres de commerce d'une majorité des représentants des petits et moyens commerces qui n'auraient pas manqué d'imposer la loi du nombre. « Or, la loi du nombre ne saurait seule faire peser sa puissance aveugle. Une poussière d'entreprises de faible envergure ne pourrait, sans risques pour l'intérêt général, imposer sa volonté à un établissement qui occupe des milliers d'ouvriers et assure la prospérité de toute la région. Pas de privilège de l'oligarchie, mais pas davantage de privilège de la multitude. La démagogie économique est infiniment plus dangereuse que la démagogie politique, car elle se répercute instantanément sur la situation matérielle d'un pays et elle est susceptible d'en compromettre les chances de prospérité. » (23).

La réforme aboutissait surtout à priver les Chambres de commerce de la compétence technique d'hommes à qui l'on reprochait de constituer « une aristocratie distante » dans le monde des affaires, mais qui avaient l'avantage « de voir grand » et étaient mieux préparés que les petits commerçants à assurer la véritable mission des Chambres de commerce (24).

Aussi bien, l'existence des Chambres de métiers permettait déjà de faire entendre la voix des petits commerçants et des petits indus-

---

(22) Le texte du projet s'appuyait sur des faits maintes fois dénoncés par les Chambres syndicales des détaillants. Ainsi la Chambre de commerce de Paris était composée à cette époque de 31 membres de la 1re catégorie et de 9 membres de la 2e catégorie (celle des détaillants). Or, en étudiant les résultats des dernières élections, on constatait que les électeurs de la 1re catégorie étaient 7.436, tandis que les autres étaient 12.270. Une place insignifiante était ainsi faite au commerce de détail (Cf. C. Parant, *Place insignifiante accordée au commerce de détail dans les assemblées consulaires* [*Journal du commerce*, 11 févr. 1937].

(23) Paul Desse, *Est-il opportun de reviser le statut des Chambres de commerce ?* (*Journal du commerce*, 11 févr. 1937). — Georges Potut, *La démagogie économique est plus dangereuse que la démagogie politique* (*Journal du commerce*, 11 févr. 1937).

(24) Tinguy du Pouet, *La réforme des élections risquerait de ruiner l'institution des assemblées consulaires* (*Journal du commerce*, 11 févr. 1937).

triels, qui étaient le plus souvent tout naturellement enclins à vouloir figurer comme artisans sur les listes électorales (25).

En réalité, le projet de loi Bergery et Izard était dicté plus par des considérations politiques que par des considérations de bon sens économique. Aussi fut-il contrebalancé par une proposition Marescaux, adoptée par la Chambre des députés, qui maintenait les catégories professionnelles et qui autorisait seulement les Chambres de commerce à augmenter le nombre de leurs membres pour répondre à la critique qui leur avait été faite sur « la représentation insuffisante dans leur sein de certains commerces et de certaines industries » (26).

B. — L'augmentation du nombre des catégories professionnelles.

Le système des catégories professionnelles est donc bon en son principe et doit être maintenu. Mais pour que les Chambres de commerce assurent une représentation fidèle des diverses natures d'activité économique exercées dans leur circonscription, il faudrait que le nombre des catégories professionnelles fût notablement plus élevé. Cela suppose alors que dans chaque Chambre de commerce la commission prévue par la loi du 19 février 1908 procède à un nouveau classement du corps électoral en catégories plus nombreuses ou qu'une réforme de la loi du 19 février 1908 permette de réaliser cet objet d'une autre façon.

Quoi qu'il en soit, les catégories professionnelles devraient représenter à peu de chose près les différentes professions ou groupes de professions d'une circonscription déterminée, répartis suivant leur importance économique. En outre, chaque Chambre de commerce ayant une production particulière devrait comporter une catégorie spéciale, la plus importante : ce serait, par exemple, le vin pour Bordeaux, la soie pour Lyon, les constructions navales pour Le Havre... Certaines Chambres de commerce maritimes devraient plus spécialement renfermer des compétences maritimes, car souvent, dans le passé, par le jeu électoral, il est arrivé que telle d'entre elles contenait des professions les plus variées, à l'exclusion de celle d'armateurs.

Ainsi les Chambres de commerce pourraient constituer comme « une palette » des différentes activités économiques d'une région déterminée.

---

(25) Pour assurer une représentation spéciale du petit commerce, il faudrait, à l'instar de l'Allemagne, constituer une association spéciale de détaillants (Truchy, p. 520).

(26) Cf. D.-L. 17 juin 1938, art. 2, § 2.

Mais faut-il aller plus loin dans la voie de la représentation ? Est-il souhaitable, selon les tendances actuelles, que les Chambres de commerce, qui ont jusqu'à maintenant été exclusivement des organismes patronaux, comportent à l'avenir dans leur sein une représentation paritaire de patrons et d'ouvriers ou d'employés ? « Car l'un des principes fondamentaux de la représentation professionnelle, c'est le droit égal des ouvriers et des patrons à être représentés afin de collaborer ensemble à l'organisation de la production comme à celle du travail. » (27).

Sans vouloir augurer de l'avenir, nous ne le croyons pas. D'une façon générale, nous pouvons établir, tant à la lumière des expériences étrangères que de l'expérience française réalisée par la Charte du travail, que « l'articulation » de l'économique et du social s'est soldée par un échec. Mais même si cette articulation s'avérait possible à l'avenir, elle se réaliserait au sein des Chambres de commerce moins bien que partout ailleurs. Par nature, en effet, les Chambres de commerce sont des assemblées patronales seules qualifiées pour défendre les intérêts du commerce et de l'industrie.

Les problèmes économiques et sociaux sur lesquels elles sont appelées à donner leur avis, les nombreux services qu'elles gèrent, demandent que leurs membres fassent preuve d'un « esprit large » d'hommes d'affaires, habitués à de plus vastes spéculations que les salariés, qui ne connaissent généralement qu'un aspect fragmentaire de la production. Et puis, il faut bien avouer que la présence au sein d'un conseil de deux forces opposées en équilibre ne serait pas sans compliquer la bonne marche des délibérations (28).

C'est pourquoi, à notre sens, les mêmes raisons qui ont fait rejeter l'idée d'une représentation majoritaire du petit commerce doivent faire rejeter *a fortiori* l'idée d'une représentation ouvrière au sein des Chambres de commerce.

---

(27) Jean Brèthe de La Gressaye, *La représentation professionnelle et corporative* (*Archives de philosophie du droit*, 1934 [3-4]).

(28) A la différence de ce qui existe dans les Chambres d'agriculture et les Chambres de métiers, qui sont mixtes, il y a un abîme entre les commerçants et les ingénieurs, employés ou ouvriers, qui n'ont pas du tout les mêmes intérêts.

CHAPITRE III

ORGANISATION INTERIEURE. REGIME DES DELIBERATIONS ET TUTELLE ADMINISTRATIVE

D'une façon générale, les établissements publics ne présentent pas une organisation intérieure uniforme. Certains d'entre eux, comme les universités, possèdent un organe exécutif et un conseil délibérant. Les Chambres de commerce, au contraire, réunissent, comme les hôpitaux et les hospices, au sein d'un seul organe, *l'assemblée*, les fonctions exécutives et les fonctions délibérantes. Comme le fait remarquer le doyen Hauriou, les Chambres de commerce font de l'administration exécutive. Il n'y a pas, selon la tradition romaine, qui flanquait tout magistrat d'un consilium, un organe exécutif auprès de l'organe délibérant : « L'infirmité des assemblées qui ne peuvent pas exécuter elles-mêmes leurs délibérations n'existe pas pour les Chambres de commerce. »

Il y a lieu d'étudier le mécanisme de l'organisation intérieure des Chambres de commerce dans ses aspects principaux : bureau, commissions et délégations, régime des délibérations. Dans ce domaine, les prescriptions de la loi se trouvent complétées par les dispositions des *règlements intérieurs*, que chaque Chambre de commerce adopte et modifie dans le cadre légal selon ses besoins. Certes, la loi du 9 avril 1898 n'a pas obligé chaque Chambre de commerce à élaborer un règlement, mais, d'une façon générale, la plupart en ont un. Il y a lieu, d'ailleurs, de ne pas se méprendre sur la portée et la valeur de ces règlements. Comme les règlements des assemblées délibérantes, ils n'ont pas le caractère de réglementation administrative, c'est-à-dire qu'au fond ils n'ont pas force obligatoire, et leur inobservation ne donne pas lieu à ouverture d'un recours pour excès de pouvoir. C'est du moins

ce qu'a décidé le Conseil d'Etat à propos d'infractions commises par un Conseil général à son règlement, et il semble que la même solution doive s'appliquer aux règlements des Chambres de commerce, d'autant que pour les Conseils généraux l'existence d'un règlement intérieur doit être obligatoire en vertu de l'article 26 de la loi du 10 août 1871, tandis que, pour les Chambres de commerce comme pour les Conseils municipaux, il ne l'est pas (1).

Nous examinerons en autant de sections :

SECTION I. — *Le bureau.*
SECTION II. — *Les commissions et les délégations.*
SECTION III. — *La Direction des services ou Secrétariat général.*
SECTION IV. — *Les délibérations.*
SECTION V. — *La tutelle administrative.*

SECTION PREMIÈRE.

Le bureau.

Composition et renouvellement du bureau. — « Les Chambres de commerce nomment parmi leurs membres un président, un ou deux vice-présidents, un secrétaire-trésorier ou un secrétaire et un trésorier. Exceptionnellement, la Chambre de commerce de Paris peut nommer plusieurs vice-présidents et un second secrétaire ». Ainsi est conçu l'article 8, § 1er, de la loi du 9 avril 1898, qui fixe les règles de constitution du bureau d'une Chambre de commerce (2).

Les nominations sont faites à la majorité absolue des membres en exercice (3). La loi n'envisage pas le contentieux électoral pour la nomination du bureau, mais une circulaire ministérielle du 30 mars 1908 précise qu'à défaut des dispositions spéciales sur ce point il convient d'appliquer les règles de la jurisprudence administrative, c'est-à-dire de reconnaître au ministre le droit de se prononcer sur la validité des opérations électorales, sauf recours devant le Conseil d'Etat.

---

(1) C. E., 27 févr. 1914 : infraction commise par un Conseil général à son règlement; C. E., 26 mars 1926 : infraction commise par le Conseil municipal de Paris.

(2) Aux termes de la loi du 7 avril 1944 : « Exceptionnellement, la Chambre de commerce de Paris peut nommer quatre vice-présidents et un second secrétaire, et celles de Marseille, Lyon et Bordeaux, trois vice-présidents et un second secrétaire. »

(3) Suivant la loi du 7 avril 1944, la nomination des membres du bureau n'est effective que lorsqu'elle a été ratifiée par le ministre. Le législateur de Vichy avait ainsi accentué la tutelle qui pèse sur les Chambres de commerce.

Tous les deux ans, le bureau est soumis au renouvellement, mais les membres sortants étant rééligibles, ils peuvent toujours se présenter au suffrage de leurs collègues. Il arrive ainsi que dans certaines Chambres de commerce, le président occupe sa charge depuis de longues années. Dans d'autres compagnies consulaires, au contraire, s'est établi un usage suivant lequel un président ne peut voir renouveler son mandat qu'une ou deux fois.

En cas de démission ou de décès d'un membre du bureau dlans l'intervalle des élections, il est pourvu immédiatement à la vacance. Le bureau étant ainsi constitué, il est essentiel de montrer quel est son rôle.

Rôle du bureau. — Le bureau présente un grand intérêt. Son rôle ne peut, certes, se comparer à celui du conseil dans une société anonyme, mais il n'en est pas moins d'une grande importance dans le fonctionnement de la Chambre. Certes, si l'assemblée générale, c'est-à-dire la Chambre réunie en corps, possède seule les pouvoirs légaux de décision et de délibération, le bureau est l'organe permanent qui, par les soins de son président, ordonne et dirige les travaux de la Chambre et en assure l'influence et les relations avec l'extérieur.

Il se réunit facultativement tous les jours et au moins la veille de la séance de l'assemblée générale pour examiner les affaires qui devront lui être soumises le lendemain.

En outre, il peut être habilité par l'assemblée pour remplir telle ou telle attribution ou être chargé de l'administration de divers services publics. Dans ce cas, il est assimilé à l'assemblée générale elle-même. En particulier, si les décisions prises par le bureau dans l'exercice de cette délégation revêtent un caractère administratif, elles sont alors susceptibles d'un recours identique à celui dont elles auraient pu faire l'objet, émanant de l'assemblée elle-même.

Section II.

Commissions et délégations.

Le bureau n'est pas le seul organe qui soit chargé de la préparation et de la surveillance des travaux. Son action est heureusement complétée par celle des commissions dans lesquelles se répartissent les membres des Chambres de commerce.

Bien que la loi organique ne prévoie pas leur existence, les règlements intérieurs y suppléent. Leur nombre, variable, dépend de l'importance et des besoins de chaque Chambre de commerce.

Les commissions sont nombreuses dans les grandes Chambres

de commerce. Ainsi, la Chambre de commerce de Paris comprend deux groupes permanents de commissions : les commissions d'études et les commissions administratives.

1° *Les commissions d'études* procèdent à l'examen des diverses questions économiques, questions de transport, questions financières, fiscales, sociales, législatives et d'enseignement. Il leur appartient de mettre au point des travaux et rapports qui seront soumis ensuite à la décision de l'assemblée générale et permettront à cette dernière d'exprimer son avis ou d'émettre des vœux, par lesquels elle remplit ses attributions consultatives.

2° *Les commissions administratives* sont chargées de veiller au fonctionnement des services administratifs ou des services extérieurs assurés par la Chambre de commerce de Paris. Elles constituent des organismes administratifs intérieurs et, contrairement à ce qu'a pu affirmer la jurisprudence, leurs décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir que lorsqu'elles agissent en vertu d'une délégation de l'assemblée générale (4). Mais cette observation présente un caractère assez théorique, car, les services des Chambres de commerce n'ayant pas l'autonomie propre, ce ne pourrait être, en réalité, que la Chambre de commerce dans son ensemble qui pourrait être mise en cause.

Dans certaines Chambres de commerce, notamment à Bordeaux, les commissions sont permanentes pour l'administration, les finances, les entrepôts, la législation économique et fiscale, les transports et voies de communications, les bâtiments et assurances, les réceptions. Elles sont temporaires pour un objet spécial (5).

Outre les commissions, des délégations spéciales et temporaires peuvent être données à un ou plusieurs membres de la Chambre. Mais, en dehors de ces délégations, les membres n'ont aucune qualité pour s'occuper en leur nom personnel des affaires de la Chambre de commerce.

Signalons enfin le rôle personnel du président d'une Chambre de commerce. Le président assure la direction générale des travaux de la Chambre et en oriente l'activité. Il représente la Chambre de commerce auprès des pouvoirs publics. Il est administrateur et ordonnateur de sa compagnie. Il peut déléguer partie de ses attributions aux vice-présidents (6).

---

(4) C. d'appel de Paris, 20 oct. 1928, Duriff c. Chambre de commerce de Paris.

(5) Cf. Règlements d'organisation intérieure de la Chambre de commerce de Bordeaux.

(6) Cf. circulaire du 30 juin 1904 et loi du 7 avril 1944.

Section III.

La Direction des services ou Secrétariat général.

L'armature administrative d'une Chambre de commerce est son Secrétariat général, placé sous l'autorité et la direction du président et du bureau de la compagnie.

Le secrétaire général est chargé de pourvoir aux besoins de l'administration de l'établissement public et à l'exercice des services administratifs. L'ensemble de ces services se trouve placé sous l'autorité d'un secrétaire général ou d'un directeur des services, qui est, vis-à-vis du président de la Chambre et des membres du bureau, responsable de leur fonctionnement.

Lorsque l'importance des services techniques le justifie, au lieu d'un directeur des services, il peut être institué un directeur des services administratifs et un ou plusieurs directeurs des services techniques.

Les Chambres de commerce ont toute liberté pour organiser leurs services à leur gré. Le secrétaire général ou le directeur, les chefs de service et le personnel sont choisis librement par le président et le bureau de la Chambre.

Cependant, la loi du 7 avril 1944, relative aux Chambres de commerce, a strictement réglementé leur Secrétariat général. Aux termes de l'article 9 de cette loi, le pouvoir de nomination reste entre les mains du président de la Chambre, mais sa décision n'est valable que s'il a pris l'avis — qui ne doit pas obligatoirement être conforme — du président de la région économique et recueilli l'accord du ministre de la Production industrielle. Ces dispositions dénotent une ingérence plus marquée de l'autorité de tutelle. Elles sont à rapprocher de celles qui existaient déjà pour les régions économiques. En vertu de l'arrêté du 12 avril 1919, repris par le décret-loi du 28 septembre 1938, la nomination des secrétaires généraux des régions économiques est soumise à l'homologation du ministre du Commerce. Un décret-loi du 29 juillet 1939 pose même le principe de la nomination par le ministre du Commerce du secrétaire général, de son adjoint, et d'un ou plusieurs secrétaires sur une liste de candidats présentés par le président de la région, mais ce décret n'a reçu sur ce point aucune application.

Jusqu'à maintenant, d'ailleurs, l'article 9 de la loi du 7 avril 1944, concernant la réglementation du Secrétariat général, comme la plupart des autres dispositions de cette loi, sont restées lettre morte, et les Chambres de commerce ont conservé une entière liberté pour organiser leurs services à leur gré.

Il ne s'ensuit pas pour autant que les chefs de service et le personnel des Chambres de commerce soient assimilables à des employés privés. Si le Conseil d'Etat ne les a pas considérés expressément comme des fonctionnaires publics, il leur a reconnu la qualité d'agents publics, puisqu'ils font partie d'un établissement public (7).

Leur situation est donc proche de celle du fonctionnaire dès l'instant qu'ils occupent un emploi permanent et font partie des cadres du personnel des Chambres de commerce. Il ne faudrait pas croire, d'ailleurs, dans un souci excessif de généralisation, que tous les collaborateurs des Chambres de commerce aient cette qualité.

Combien de Chambres de commerce, parmi les moins importantes, utilisent comme secrétaires des collaborateurs à mi-temps, quelques jours seulement par semaine, et dont le traitement minime ne permet pas de faire de cette fonction leur emploi principal ! Ce ne sont alors que des agents auxiliaires qui ont tous les caractères des employés privés. D'ailleurs, même dans les grandes Chambres, tous les collaborateurs sont loin d'avoir la même situation. Entre un secrétaire d'une Chambre de commerce et un docker travaillant à l'heure ou à la journée dans un entrepôt, et qui est assujetti à un véritable contrat de louage de services, il peut y avoir toute une gamme de situations dont la définition demeure imprécise et malaisée. Il y a surtout, à notre avis, une situation de fait pour chaque cas à examiner plus qu'une question de principe à poser. Cela montre bien qu'il n'y a pas un abîme entre le fonctionnaire public, au sens strict du terme, soumis à un statut, et l'employé d'une entreprise privée; on peut aller de l'un à l'autre en passant par différents stades intermédiaires. Seulement, arrivé à un certain stade, les contours deviennent plus flous, les limites plus imprécises, et la situation mixte de certains agents ne laisse pas que d'être confuse quand il s'agit de la préciser et de la faire entrer dans un cadre déterminé. C'est ce qui se produit pour les Chambres de commerce, où leur caractère mixte fortement marqué ne laisse pas d'influer sur la situation juridique de leur personnel.

Un arrêté ministériel en date du 12 mars 1944 (8) avait fixé « le statut des agents du personnel des Chambres de commerce » et déterminé les conditions de recrutement, de nomination, d'avancement, de congédiement, de traitement, de retraite. Les emplois

(7) Arrêt Durif, C. E., 27 janv. 1939, *Lebon*, 1939, p. 42.
(8) *J. O.*, 27 mai 1944.

du personnel des Chambres de commerce possédaient donc une existence administrative et, plus facilement que dans le passé, on pouvait déterminer quelle était la situation de leur personnel. Cet arrêté s'est heurté tout de suite à l'opposition des Chambres de commerce et a été presque aussitôt rapporté.

Section IV.

Le régime des délibérations.

Les membres des Chambres de commerce ayant procédé à l'élection de leur bureau et ayant désigné, le cas échéant, leurs commissions ou délégations, se réunissent périodiquement en une assemblée générale ayant à sa tête le président et les membres du bureau.

L'assemblée générale délibère suivant une procédure prévue par le législateur. Aux termes de l'article 9 de la loi du 9 avril 1898, « les Chambres de commerce ne peuvent délibérer que si le nombre des membres présents dépasse la moitié de celui des membres en exercice. Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, la voix du président est prépondérante ». Ajoutons que le préfet ou le sous-préfet, suivant les localités, ont le droit de prendre part aux délibérations des Chambres de commerce avec voix consultative (9).

Les délibérations prises suivant les conditions de forme requises sont en principe exécutoires. Cependant, dans certains cas, il peut y avoir lieu à homologation par le ministre du Commerce (10). Dans tous les cas, ces délibérations peuvent être déférées au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (11). Celui-ci a son fondement dans l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, ainsi conçu : « Le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives. »

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a été amené à annuler pour excès de pouvoir une délibération de la Chambre de commerce

---

(9) En vertu de la loi du 7 avril 1944, le président dispose du droit « d'inviter aux séances toute personne dont la consultation lui paraît opportune ».

(10) Cf. article 1er du décret du 21 juin 1913 sur les règlements de marchés de bourse.

(11) C. E., 26 juill. 1935, S., 1936. 3. 41.

de Paris relative au règlement du marché des blés de la Bourse de commerce de Paris (12).

Mais il ne faudrait pas croire que tous les actes administratifs émanant des Chambres de commerce sont soumis au recours pour excès de pouvoir. Y échappent :

1° les actes faits en forme de contrats, bien que l'approbation d'un contrat par décision séparée puisse faire l'objet d'un recours;

2° les mesures d'ordre intérieur;

3° les mesures d'exécution qui n'ajoutent aucune prétention de droit aux décisions en vertu desquelles elles sont prises.

Ainsi le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 4 juin 1937 (13), a rejeté comme non recevable la requête présentée par l'Association nationale de la meunerie française contre une prétendue « décision » de la Chambre de commerce de Paris déterminant les conditions de liquidation des opérations des marchés visés par la loi du 10 juillet 1933, sur l'organisation et la défense des marchés du blé. Le Conseil d'Etat a considéré que la Chambre de commerce de Paris s'était bornée, en réalité, à faire connaître à la Chambre syndicale du commerce des blés son interprétation d'un texte en question et du règlement des marchés des blés par une lettre qui « n'avait même pas le caractère d'instruction administrative », et n'avait dès lors pris par elle-même aucune décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Dès lors, il faut conclure que les délibérations des Chambres de commerce, dès l'instant qu'elles comportent une décision, peuvent être déférées au Conseil d'Etat.

L'article 19 de la loi du 9 avril 1898 permet aux Chambres de commerce de publier un compte rendu de leurs séances. Avant cette loi, la publicité des délibérations des Chambres de commerce était soumise à des restrictions.

Dans le cadre des prescriptions légales, les Chambres de commerce organisent librement leurs délibérations. Elles doivent donc en assurer le bon ordre. Il leur a été reconnu à cet effet un pouvoir disciplinaire.

La loi du 9 avril 1898 n'a pas envisagé ce pouvoir disciplinaire. L'article 6 de la loi du 9 avril 1898 prévoit seulement un cas dans lequel les membres des Chambres de commerce peuvent être déclarés démissionnaires quand ils se sont abstenus pendant six mois de se rendre aux convocations sans motifs légitimes.

---

(12) C. E., 26 juill. 1935 (*Recueil Lebon*, 1935, p. 891, arrêt Clément).

(13) C. E., 4 juin 1937, arrêt Association nationale de la meunerie française, *Lebon*, 1937, p. 551.

Mais rien ne spécifiait que la démission d'un membre devait uniquement jouer dans cette éventualité. Aussi le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 juin 1933, appliquant le principe qu'il avait déjà admis pour les Conseils municipaux, a approuvé la décision d'une Chambre de commerce qui s'était prononcée contre l'exclusion d'un de ses membres qui, en l'espèce, mettait obstacle au bon ordre de ses délibérations (14) :

« Considérant, dit l'arrêt, qu'il appartient aux Chambres de commerce d'assurer le bon ordre de leurs délibérations et que les pouvoirs qu'elles ont à cet égard peuvent comporter le droit d'exclure temporairement un membre de leurs délibérations. » Le Conseil estimait que les faits reprochés étaient de nature à justifier l'exclusion, dont, au surplus, il ne lui appartenait pas d'apprécier l'opportunité. Par là, il reconnaissait aux Chambres de commerce un pouvoir disciplinaire.

Il résulte de cela que les Chambres de commerce constituent bien des autorités administratives autonomes, puisqu'en dehors de leurs pouvoirs délibérants elles ont un pouvoir de police et peuvent être habilitées à proposer des sanctions.

Section V.

La tutelle administrative.

La qualité d'établissement public et les prérogatives nombreuses dont jouissent les Chambres de commerce leur confèrent une large autonomie; mais, conformément aux principes de notre droit public, cette autonomie ne doit pas être totale; d'une manière générale, elle ne doit pas dépasser un certain degré pour donner la possibilité au pouvoir central d'exercer certains pouvoirs d'organisation, de direction ou d'impulsion qu'il possède à l'égard de tous les services publics. Tous les établissements publics sont soumis à cette règle, et les Chambres de commerce, malgré leur autonomie très étendue, n'échappent pas à ce contrôle supérieur du gouvernement, lequel se justifie également par la mission que ces organismes ont la charge d'assumer. Ce contrôle a un nom technique : c'est la tutelle administrative ou pouvoir de tutelle, qui ne limite d'ailleurs que d'une façon très lâche l'autonomie des Chambres de commerce.

1° *Définition de la tutelle.* — La loi du 9 avril 1898 ne contient aucune indication précise à propos de la tutelle des Chambres de

(14) Dupuy, D. H., 1933, p. 497; S., 1934. 3. 56.

commerce (15). D'une façon générale, la tutelle administrative exercée sur les Chambres de commerce comporte l'approbation par le ministre des principales délibérations, notamment de celles qui ont pour effet la création de services gérés ou les engagements de dépenses non prévues par le budget.

Mais cette approbation n'est pas toujours forcément exercée à priori sur les décisions initiales. Les délibérations des Chambres de commerce ont, en principe, force exécutoire, et la loi de 1898 ne s'est jamais préoccupée de restreindre cette force exécutoire.

Généralement, il y a plutôt contrôle à postériori alors que la décision va entrer dans sa période d'exécution. Le contrôle n'en est pas pour cela moins efficace. Quoiqu'il semble donner plus de liberté d'action aux organismes décentralisés, qui peuvent décider le principe de certaines opérations, ils n'en sont pas moins arrêtés par la procédure impérative de la comptabilité et du budget au moment de l'exécution. Toute l'attention du pouvoir consistera surtout à surveiller cette procédure, et la tutelle administrative rejoindra le plus souvent la tutelle financière, que nous verrons plus loin.

En outre, les Chambres de commerce transmettront chaque année au ministre du Commerce un compte rendu de leurs travaux. Elles correspondent en tant que de besoin avec les ministres et les organismes intéressés.

2° *Etendue de la tutelle.* — Le contrôle des Chambres de commerce n'est pas seulement limité à ce qui est prévu par la loi. D'une façon générale, les Chambres de commerce sont soumises à un minimum de contrôle qui existe de plein droit pour tous les organismes décentralisés, minimum qui ne peut être déterminé à priori, mais qui est affaire de jurisprudence. Ainsi en a décidé un arrêt du Conseil d'Etat du 20 novembre 1908, qui a estimé, en l'espèce, que l'inscription d'office, à laquelle les Chambres de commerce ne sont soumises par aucun texte, fait partie de ce minimum de droit de contrôle qui constitue le droit commun de la tutelle administrative : « Considérant, dit l'arrêt, que les Chambres de commerce, quelle que soit l'indépendance que le législateur a entendu leur reconnaître pour la gestion des intérêts qu'elles représentent, sont, comme tous les établissements publics, soumises au contrôle supérieur du gouvernement,

---

(15) La loi du 7 avril 1944, dans son article 7, stipule que : « le secrétaire d'Etat à la Production industrielle est l'autorité de tutelle des Chambres de commerce. En conséquence, les Chambres saisissent le secrétaire d'Etat à la Production industrielle de toutes les questions intéressant le fonctionnement des services de toute nature qui leur sont confiés. »

dont l'exercice n'est pas limité au droit conféré spécialement au ministre du Commerce par l'article 26 de la loi du 9 avril 1898, pour l'approbation des budgets et des comptes. » (16).

Cet arrêt est très intéressant, car il nous laisse entendre que, bien que la tutelle administrative se rapproche davantage de l'autonomie que du pouvoir hiérarchique, elle n'en constitue pas pour cela l'antithèse. Aussi n'est-elle pas vue généralement d'un bon œil par les partisans du système privé, qui voudraient faire des Chambres de commerce des organismes privés, comme il en existe, nous le savons, dans certains pays. Ils prétendent, en effet, que cette tutelle est de nature à canaliser leur activité dans des ornières administratives desquelles il ne leur est pas permis de sortir sans contrevenir aux lois et règlements qui les régissent. Cependant, s'il est un fait d'expérience, c'est que les Chambres de commerce ont toujours été libres à l'égard des pouvoirs publics. D'ailleurs, nous pourrons constater chemin faisant que l'étendue de leur activité n'est nullement entravée par des textes restrictifs. La tutelle administrative semble avoir été organisée pour que les Chambres de commerce ne sortent pas des limites de leur « spécialité », c'est-à-dire des limites de leurs attributions, et elle ne semble apporter que peu de restrictions au principe d'autonomie qui domine leur activité.

---

(16) S., 1910. 3. 17, note Hauriou.

TITRE II

L'organisation financière.

Comme conséquence de leur qualité d'établissement public, les Chambres de commerce ont un régime financier dominé par le principe de l'autonomie. Ce principe signifie que les Chambres de commerce ont la possibilité d'avoir des ressources propres et d'établir un budget spécial distinct du budget général de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Néanmoins, cette autonomie financière n'est pas totale. On note, en effet, un certain contrôle de la part de l'Etat, appelé tutelle financière, qui est le corollaire de la tutelle administrative.

Jusqu'à ces dernières années, les Chambres de commerce ont bénéficié d'un contrôle financier particulièrement souple et bien adapté à leur mission. En ne prévoyant qu'un contrôle de la part du ministre du Commerce, le législateur de 1898 avait exceptionnellement assoupli en faveur des Chambres de commerce les règles de la comptabilité publique, dont la rigidité aurait pu sinon paralyser, du moins entraver l'action que les pouvoirs publics attendaient des compagnies consulaires (1).

Mais, suivant la tendance autoritaire actuelle, nous assistons à un renforcement de la tutelle financière des Chambres de commerce par leur assujettissement au régime financier général des administrations publiques.

Nous étudierons sous deux chapitres :

CHAPITRE I. — *L'autonomie financière.*
CHAPITRE II. — *Le contrôle financier.*

(1) Valéry BARATIER, *Le régime financier des Chambres de commerce*, thèse Aix, 1939.

CHAPITRE PREMIER

L'AUTONOMIE FINANCIERE

Le principe de l'autonomie financière signifie que les Chambres de commerce ont la possibilité d'avoir des ressources propres et d'aménager un budget spécial distinct du budget général de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Section première.

Les ressources des Chambres de commerce.

Comme celles des collectivités publiques locales, les ressources des Chambres de commerce sont de deux sortes : des ressources ordinaires et des ressources extraordinaires.

§ Ier. — Les ressources ordinaires.

Il faut entendre par ressources ordinaires toutes les recettes permanentes et annuelles inscrites au budget de la Chambre de commerce :

A. — Imposition additionnelle a la patente.

(Art. 21, al. 1er, loi du 9 avril 1898.)

La principale ressource des Chambres de commerce est constituée par une imposition additionnelle au principal de la contribution de la patente à laquelle sont assujettis tous les industriels et commerçants.

Origine historique. — C'est une idée qui semble bien naturelle d'imposer les commerçants ou les industriels pour les frais d'entretien d'organismes qui servent leurs intérêts et dont ils sont les premiers et parfois même les uniques bénéficiaires. L'on

prit conscience de cette idée pour la première fois en l'an IX, lors de la création et de l'organisation des Bourses de commerce. Lorsque les pouvoirs publics décidèrent, à cette époque, d'organiser dans certaines villes, dans un lieu et à une heure déterminés, des réunions de commerçants destinées à faciliter la conclusion des opérations commerciales et la constatation du cours des marchandises, il apparut alors que le meilleur moyen de solder les dépenses occasionnées par ces réunions était d'en demander le remboursement aux principaux intéressés. Restait à trouver une procédure commode qui permettrait de réclamer facilement aux commerçants cette redevance. L'idée vint alors tout naturellement de s'adresser à la patente, impôt direct qui frappait les commerçants, et de répartir les dépenses nécessaires à l'entretien des Bourses proportionnellement aux patentes de chacun d'eux, sous forme de centimes additionnels au principal de cette contribution. Tel fut l'objet de l'article 4 de la loi du 28 ventôse an IX.

On s'aperçut bien vite de la commodité de ce procédé, et, lorsque les Chambres de commerce furent rétablies par l'arrêté du 3 nivôse an XI dans les principales villes de l'Empire et que la nécessité s'imposa de les doter de ressources propres, un *décret du 23 septembre* 1806 proclama tout simplement l'assimilation des dépenses des Chambres aux dépenses des Bourses de commerce, et en assura la couverture au moyen d'une imposition additionnelle à la patente. Par la suite, les lois des 23 juillet 1820, 14 juillet 1838, 15 juillet 1880, organisèrent définitivement le système initial en précisant ses bases et son mode de recouvrement.

Depuis lors, malgré toutes les révisions fiscales, l'impôt additionnel à la patente — le plus simple qu'on puisse imaginer, puisqu'il s'agit d'un impôt greffé sur un autre impôt — subsiste toujours. La grande réforme fiscale de 1917, qui supprima la patente comme impôt d'Etat pour lui substituer l'impôt sur les B. I. C., ne devait avoir aucune réaction sur l'impôt perçu par les Chambres de commerce, puisque le législateur décidait que la patente survivrait comme principal fictif pour servir de base à la perception des impôts accessoires, qui, sous le nom de centimes additionnels, constituent les ressources ordinaires des communes, des départements et des Chambres de commerce.

Mécanisme de la taxation. — La contribution demandée par les assemblées consulaires est répartie sur les patentés proportionnellement au principal de leur patente. Avant la loi du 19 février 1908, relative aux élections consulaires, seuls, les patentés de la 1re et de la 2e catégories, c'est-à-dire les gros patentés, payaient

l'impôt additionnel à la patente. Depuis cette loi, qui a adopté le suffrage universel pour l'élection des Chambres de commerce, tous les patentés doivent le payer.

Désormais, le fait générateur de l'imposition réside uniquement dans l'assujettissement à l'une des patentes figurant sur les tableaux A. B. C. Seuls sont exemptés les contribuables inscrits sur le tableau D (professions libérales). Peu importe, d'ailleurs, le caractère commercial de la profession exercée par le patenté; le Conseil d'Etat a admis l'assujettissement à l'impôt additionnel d'un receveur de rentes, qui n'est ni électeur, ni éligible aux assemblées consulaires, ainsi que d'un mandataire salarié pour l'administration des faillites (1).

Caractères de l'impôt additionnel à la patente. — L'impôt additionnel à la patente présente les deux caractères suivants : c'est un *impôt de répartition*, c'est un *impôt accessoire*.

A la différence des impôts modernes, qui sont de quotité, l'impôt additionnel est un impôt de répartition. En effet, au lieu de considérer comme point de départ de l'imposition la matière imposable et d'appliquer à cette matière imposable un taux déterminé, qui fixe ainsi le montant de l'imposition, les Chambres de commerce fixent à l'avance les sommes qui leur paraissent nécessaires au fonctionnement de leurs services et demandent à l'autorité supérieure l'autorisation de percevoir ces sommes. En pratique, la procédure est la suivante : les Chambres de commerce votent le montant de la contribution dans une délibération spéciale, et, conformément à l'article 16 de la loi du 23 juillet 1820, elles sollicitent de l'autorité supérieure l'intervention du décret autorisant la mise en recouvrement de cette imposition. Ajoutons que les Chambres de commerce sont entièrement libres, en principe, de fixer le montant additionnel à la patente qu'elles estiment devoir réclamer à leurs patentés (2).

Mais, en fait, les Chambres de commerce ont usé de ce droit avec modération (3). Impôt de répartition, l'impôt additionnel ne s'adapte pas aussi facilement que l'impôt de quotité à la matière

---

(1) C. E., 26 juin 1911, *Lebon*, 1911, p. 741, affaire Duquesne; C. E., 2 févr. 1912, *Lebon*, 1912, p. 135, affaire Deleau.

(2) Un décret-loi du 30 octobre 1935 a limité le nombre des centimes additionnels susceptibles d'être perçus par les Conseils généraux et municipaux, mais n'a prévu aucune limite pour les Chambres de commerce.

(3) Aux centimes proprement dits s'ajoutent les centimes pour non-valeur et frais de confection des rôles. Enfin, les Chambres de commerce dans la circonscription desquelles se tient une Bourse de commerce sont autorisées à percevoir des centimes spéciaux pour son entretien.

imposable et peut être une source d'injustice fiscale; mais il a l'avantage d'être stable, car on connaît à l'avance son rendement.

Réparti sur les patentés proportionnellement à leur patente, l'impôt additionnel doit être considéré comme une superposition à l'impôt des patentes, base véritable de l'imposition. Il a donc un caractère accessoire, dont découlent certaines conséquences; l'impôt additionnel à la patente sera soumis aux mêmes règles de perception que la patente, c'est-à-dire aux règles des impôts directs. En matière contentieuse, les litiges qui s'élèveront seront de la compétence du Conseil de préfecture en premier ressort, et du Conseil d'Etat en appel. En principe, l'impôt additionnel suivra le sort de la patente elle-même; ainsi, à toute décharge ou réduction de la patente devra correspondre un dégrèvement ou une réduction proportionnelle de l'impôt additionnel (4).

Cependant le Conseil d'Etat a exprimé l'opinion, dans certains arrêts, que, malgré les liens intimes qui unissaient les deux impôts, on se trouvait en présence de deux impôts différents, qui pouvaient faire l'objet de réclamations instruites et jugées séparément (5).

B. — Autres ressources ordinaires.

En dehors de l'imposition additionnelle au principal de la patente, d'autres recettes, pour la plupart de moindre importance, figurent parmi les ressources ordinaires des Chambres de commerce. Les produits de locations des immeubles appartenant à la Chambre de commerce, les arrérages des rentes et valeurs possédées par la Chambre, les subventions de tous genres versées par les administrations (départements ou communes), les intérêts des fonds placés, sont autant de ressources ordinaires pourvu qu'elles aient un caractère de permanence et se renouvellent chaque année.

§ II. — Les ressources extraordinaires.

Les ressources extraordinaires présentent un caractère irrégulier et accidentel et ne sauraient pour cela être comprises parmi les ressources ordinaires et normales. Ce sont les centimes additionnels extraordinaires qui sont réclamés aux patentés de la circonscription pour servir de gage à des dépenses de premier établissement; ce sont aussi les taxes, péages et surtaxes, le produit de la réalisation d'un emprunt, les capitaux provenant de

(4) C. E., 12 janv. 1903, *Lebon*, 1903, p. 12, affaire Paillard.
(5) C. E., 16 févr. 1850, *Lebon*, 1850, p. 155; C. E., 4 avril 1873, *Lebon*, 1875, p. 301.

dons et de legs, le produit de la vente d'un immeuble. Nous examinerons quelques-unes de ces ressources extraordinaires.

A. — Les taxes d'usage, péages et surtaxes.

Ce sont des recettes spéciales instituées sur les usagers des services que les Chambres de commerce exploitent :

1° *Les taxes d'usage.* — Les Chambres de commerce, qui assurent le fonctionnement de services publics (v. *infra*), sont dotées de ressources spéciales qui leur permettent de subvenir à leur exploitation et qui portent le nom de « taxes d'usage ». Le principal caractère de ces taxes est de représenter le plus exactement possible le prix du service rendu, c'est-à-dire « le prix de l'utilité ». Les taxes d'usage perçues par les Chambres de commerce sont révisables afin de permettre d'ajuster facilement les dépenses et les recettes. Elles ont une affectation déterminée et ne doivent servir qu'à la couverture des dépenses d'exploitation du service considéré.

Aucune règle précise n'a été posée par la loi de 1898 en ce qui concerne l'établissement des taxes d'usage. On peut dire cependant que ces taxes sont établies par simple décision des ministres, sauf le cas où, eu égard à la nature de l'établissement, une loi ou un décret est nécessaire. Presque toujours les taxes d'usage autorisées figurent dans le cahier des charges du service concédé à la Chambre de commerce (V. service d'outillage des ports).

2° *Les péages.* — Comme nous le verrons plus loin, les Chambres de commerce interviennent dans la réalisation des travaux d'aménagement des ports. Le moyen de pourvoir au financement de ces travaux leur est donné grâce aux péages locaux qu'elles sont autorisées à percevoir dans les ports maritimes aux termes de la loi du 7 avril 1902 (art. 16) sur la marine marchande. Ces péages locaux peuvent être non seulement temporaires mais permanents. Ils sont assis sur le tonnage des navires, sur les quantités de marchandises embarquées et débarquées, sur le nombre de voyageurs embarqués. Ils sont, sur plus d'un point, assimilés aux droits de douane. C'est d'ailleurs à l'Administration des douanes qu'incombe la charge du recouvrement des péages locaux.

3° *Les surtaxes.* — Il faut entendre par là des taxes locales et temporaires destinées à assurer le service des emprunts contractés ou le remboursement des allocations effectuées par les départements et les communes aux Chambres de commerce pour subvenir à la construction de chemins de fer d'intérêt général ou de

voies d'intérêt local, à l'établissement ou à l'amélioration des gares, à l'électrification des lignes... Elles sont perçues sur les marchandises et les voyageurs en provenance ou à destination des gares intéressées (v. loi du 26 octobre 1867, modifiée par la loi du 17 avril 1906, loi du 31 décembre 1925, décret-loi du 28 décembre 1928).

B. — Les emprunts.

Dans le cas où les ressources normales ne sont pas suffisantes, les Chambres de commerce ont aussi la faculté de contracter des emprunts (art. 22 à 25 de la loi du 9 avril 1898). Elles doivent être autorisées pour cela par un simple décret rendu sur le rapport du ministre du Commerce (aujourd'hui ministre de la Production industrielle), qui fixe le taux de l'intérêt, la durée de l'amortissement et les recettes sur lesquelles l'emprunt est gagé (6).

Dans certains cas, notamment lorsque l'emprunt est contracté pour les travaux des ports, le décret est rendu en la forme des règlements d'administration publique et l'avis du ministre des Travaux publics est requis.

Les emprunts ainsi émis peuvent être réalisés de gré à gré ou par voie de souscription publique. Dans ce dernier cas, les Chambres de commerce peuvent émettre des obligations au porteur ou transmissibles par voie d'endossement. Les contrats d'emprunt doivent toujours stipuler la faculté de remboursement anticipé.

D'une façon générale, les Chambres de commerce ont souvent recours à l'emprunt pour entreprendre des travaux et gager des dépenses de premier établissement, qui doivent être échelonnées sur un certain laps de temps, ou participer à des travaux entrepris par d'autres collectivités.

L'emprunt ne saurait être détourné du but déterminé dans lequel il est entrepris.

Mais les différentes ressources ordinaires ou extraordinaires laissent supposer des dépenses corrélatives et la nécessité d'établir un budget qui soit doté d'une large autonomie.

Section II.

Le budget consulaire.

Comme pour l'Etat et les autres collectivités publiques, le propre du budget consulaire est de prévoir, d'énumérer, d'évaluer,

(6) Le service des emprunts est assuré par les différentes ressources des Chambres de commerce. Dans le cas extrême où ces ressources ne suffisent pas, la loi prend une garantie à l'aide de centimes additionnels extraordinaires.

de comparer et, enfin, d'autoriser les dépenses et les recettes pour une période à venir.

Avant d'étudier les règles relatives à la préparation, au vote, à l'approbation du budget consulaire, ainsi que celles relatives à son exécution, il convient de s'expliquer sur un des principes essentiels qui dominent le droit financier des compagnies consulaires, et qui a sa répercussion la plus importante au point de vue budgétaire : le principe de la spécialité budgétaire.

§ Ier. — Le principe de la spécialité budgétaire.

L'article 26 de la loi du 9 avril 1898 stipule « qu'indépendamment du budget ordinaire, les Chambres de commerce établissent des *budgets spéciaux* pour les services qu'elles administrent », et consacre ainsi à l'égard des Chambres de commerce le principe de la spécialité budgétaire.

Ce principe signifie que les ressources d'une certaine provenance ne pourront être affectées qu'à des dépenses déterminées.

L'établissement de cette règle semblait nécessaire, car les Chambres de commerce, étant classées dans la catégorie des établissements publics à services multiples, sont appelées à gérer des services très différents les uns des autres, comme nous le verrons, et qui ne possèdent somme toute qu'un point commun de rattachement : l'aide qu'ils sont amenés à apporter au commerce et à l'industrie. On a donc cherché à éviter que le reliquat excédentaire d'un service couvre le déficit d'un autre service, et pour cela on a décidé de doter chaque service, sinon d'une certaine autonomie, du moins d'un budget spécial.

Mais cette règle intangible a dû être assez rapidement assouplie afin d'éviter la multiplicité des budgets, que beaucoup d'auteurs, à bon droit d'ailleurs, ont tendance à considérer comme un mauvais procédé financier (7).

La loi du 9 avril 1898 elle-même a singulièrement élargi le nombre des dépenses qui pourraient être supportées par l'impôt additionnel à la patente. Après avoir décidé, dans son article 21, que l'imposition additionnelle au principal de la patente — ressources ordinaires des Chambres de commerce — doit être employée à la couverture des dépenses ordinaires, elle permet,

---

(7) Si l'établissement pour chaque service de budgets distincts peut favoriser l'analyse, le plus souvent il rend impossible la synthèse et supprime les vues générales si utiles au maintien d'un équilibre réel. Il entraîne également une complication notable de la comptabilité.

dans son article 22, deuxième alinéa, l'affectation d'une partie de ces recettes au service des emprunts contractés par les Chambres en vue de concourir ou de subvenir aux dépenses des bourses, palais consulaires, lignes téléphoniques et établissements à l'usage du commerce, ce qui élargit singulièrement l'affectation de ces recettes. Dans son article 26, d'autre part, la même loi, en autorisant les Chambres de commerce à constituer à l'aide de l'excédent des recettes de leur service ordinaire un fonds de réserve destiné à parer aux dépenses accidentelles et imprévues, a admis implicitement la participation de l'impôt additionnel à cette création, puisque ce dernier constitue la principale des ressources consulaires.

L'élargissement de l'affectation des centimes additionnels devait constituer le point de départ de l'évolution dans le sens de l'unification des budgets et de la diminution de leur nombre. Les circulaires ministérielles du 30 juin 1904 et du 20 août 1912 se sont chargées d'accentuer cette évolution (8). Aux termes de ces circulaires, toujours en vigueur, les principaux budgets que peuvent posséder les assemblées consulaires sont :

1° *Le budget du service particulier de la Chambre.* — C'est le budget principal, qui existe toujours, même si la Chambre ne gère aucun service. Il est alimenté par les ressources ordinaires et comprend les dépenses ordinaires : traitement du personnel, publications, frais de réception...

2° *Les budgets annexes.* — A côté du budget principal existent des budgets annexes. Ce sont généralement le budget de la Bourse, le budget des services commerciaux, le budget des services du port, le budget du service des surtaxes locales temporaires. A propos des services commerciaux, il n'existe qu'un seul budget pour l'ensemble de ces services, quel qu'en soit le nombre, mais chaque service y figure sous un chapitre spécial. Il est permis, d'ailleurs, de faire figurer au budget du service particulier les frais et les ressources de certains établissements peu importants.

Cette liste de budgets annexes, pour être complète, doit comprendre aujourd'hui deux autres budgets nouveaux : le budget de l'enseignement technique et le budget des aéroports administrés par les Chambres de commerce.

Les budgets annexes ont une certaine autonomie vis-à-vis du budget principal. Ils possèdent des ressources spéciales et doivent s'équilibrer eux-mêmes.

---

(8) Cf. *Annuaire des Chambres de commerce*, 1939, Beaudelot, p. 88 et suiv.

Pour tous ces budgets, les règles ordinaires des budgets des personnes morales s'appliquent. L'armature de chacun des budgets pris séparément reste très simple. A l'exception des budgets des services du port et de l'aéroport, chaque budget ou section de budget est divisé en chapitre ordinaire (recettes et dépenses ordinaires) et en chapitre extraordinaire (recettes et dépenses extraordinaires). Un troisième et dernier chapitre est affecté au fonds de réserve, dont le montant ne doit pas dépasser la moitié des ressources ordinaires du budget.

La division en chapitre ordinaire et extraordinaire n'existe pas pour les budgets du port et de l'aéroport. La caractéristique est ici la division en sections : la première section est affectée aux « travaux de premier établissement »; la deuxième section est dite des « péages locaux et des services des emprunts »; la troisième section est affectée à l'exploitation du port; enfin, c'est au fonds de réserve qu'est affectée la quatrième section.

§ II. — La préparation et le vote du budget.

La procédure budgétaire des Chambres de commerce est analogue à la procédure suivie pour l'établissement des budgets des collectivités publiques et des établissements autonomes.

Avant d'être soumis au vote de l'assemblée consulaire, le budget, ou les budgets, suivant le cas, font l'objet d'une préparation minutieuse. Cette préparation incombe annuellement au président de la Chambre, assisté du bureau, et, en particulier, du membre trésorier. En fait, le président de la Chambre est aidé par les services administratifs, qui font tout le travail préparatoire. Avant leur présentation à la Chambre, les projets de budgets sont soumis à l'examen de la *Commission des finances et des comptes*. Cette commission, créée par la circulaire du 30 juin 1904, est une émanation de la Chambre, qui comprend trois membres titulaires, « pris naturellement en dehors du président, de l'ordonnateur des dépenses et du trésorier », c'est-à-dire en dehors de ceux qui, ayant en matière financière une certaine responsabilité, pourraient être à la fois juges et parties. Le rôle de la commission est d'examiner minutieusement les propositions budgétaires et de formuler en un rapport les observations que lui suggèrent ces documents, rapport qui sera ensuite soumis aux membres.

Après avoir été préparés et étudiés par la Commission des finances, les projets de budgets sont soumis à l'examen de la Chambre, qui délibère et généralement les approuve; d'ordinaire,

après un échange de vues, au cours duquel le président expose le programme financier et tente de justifier, tant en recettes qu'en dépenses, les crédits qu'il lui demande, la Chambre délibère et vote le budget.

Si la Chambre était entièrement autonome, sa décision suffirait pour donner au budget force exécutoire. Mais, en réalité, la Chambre étant soumise à la tutelle des pouvoirs publics, il faut un acte de ceux-ci pour que les recettes puissent être perçues et les dépenses engagées et réglées.

§ III. — L'approbation du ministre du Commerce (aujourd'hui ministre de la Production industrielle).

L'article 26 de la loi du 9 avril 1898 prescrit que, « dans les six premiers mois de chaque année, elles (les Chambres) adressent le compte rendu des recettes et des dépenses de l'année précédente et le projet de budget des recettes et des dépenses de l'année suivante au préfet de leur département, qui les transmet avec les pièces de comptabilité au ministre du Commerce, auquel il appartient d'approuver les budgets et les comptes ».

La loi prévoit donc d'une façon expresse la nécessité d'une approbation de l'autorité de tutelle, et, sans cette approbation, la délibération de la Chambre, approuvant le budget, ne sera pas exécutoire par elle-même.

La loi déclare, en outre, que c'est au ministre du Commerce qu'il appartient d'approuver le budget. Mais divers textes de lois lui font souvent un devoir de prendre l'avis de certains de ses collègues avant de statuer d'une manière définitive sur l'approbation du budget qui lui est présenté. C'est ainsi que les décrets qui concèdent l'exploitation de concessions d'outillages maritimes aux Chambres de commerce stipulent que les budgets de ces services doivent être soumis à l'avis préalable du ministre des Travaux publics avant de recevoir l'approbation du ministre du Commerce.

Lorsqu'il approuve le budget d'une Chambre de commerce, le ministre donne son agrément au plan financier que cet organisme a voté et adhère au programme qu'il contient. L'approbation du ministre s'analyse en deux opérations : la première est un contrôle du budget proposé; la seconde est une autorisation, un permis d'exécuter.

Mais si l'article 26 de la loi du 9 avril 1898 a donné au ministre du Commerce le droit d'approuver les budgets consulaires, elle n'a pas précisé les pouvoirs de ce dernier en cette matière. Pourra-

t-il seulement approuver ou refuser en bloc le budget proposé ou, au contraire, disposera-t-il du pouvoir de le modifier ? Le problème est d'importance, car c'est toute la question de l'autonomie budgétaire qui se trouve ainsi posée. Si le ministre dispose du droit de réformer le budget, la Chambre de commerce perdra toute sa liberté, puisque ainsi le ministre pourra agir à sa guise. Ce fut ce système qui fut appliqué sous le premier Empire. Si, au contraire, le ministre ne peut qu'accepter ou refuser le budget, en bloc, la liberté des Chambres de commerce sera respectée, mais alors la tutelle du ministre perdra toute efficacité.

A défaut de solutions précises posées par le législateur, le Conseil d'Etat a affirmé qu'en dépit de l'indépendance reconnue par le législateur aux Chambres de commerce en vue de la gestion des intérêts qu'elles représentent, elles étaient soumises, comme tous les établissements publics, au contrôle supérieur du gouvernement et que l'exercice de ce contrôle n'était pas limité au seul droit conféré par l'article 26 de la loi du 9 avril 1898 au ministre du Commerce, mais impliquait par lui-même et sans qu'il soit besoin de texte un certain minimum de droits (9).

Ainsi le Conseil d'Etat a reconnu au ministre le droit de procéder, au cas de refus des représentants légaux de la Chambre, à l'inscription d'office sur le budget d'une dépense obligatoire et même à l'établissement d'office de ce budget. Il a affirmé la légalité d'un décret qui répartit d'office sur les patentés de la circonscription d'une Chambre de commerce une imposition destinée à assurer le paiement d'une dépense obligatoire.

A la lumière de notre jurisprudence, examinons brièvement les différentes situations qui peuvent se présenter lors du règlement du budget consulaire.

Dans le cas où la Chambre de commerce refuse de présenter son budget à l'approbation du ministre, il faut alors reconnaître au ministre le droit d'établir d'office le budget consulaire si les représentants de la Chambre, mis en demeure d'avoir à faire la présentation, refusent d'obéir à cette injonction.

Dans le cas où la Chambre présente son budget, différents cas peuvent se produire :

Le ministre peut approuver le budget, alors la décision sera notifiée à la Chambre par l'intermédiaire du préfet, qui lui adressera un exemplaire du budget approuvé;

Le ministre peut refuser le budget. Ce refus pourra être total ou partiel et découlera de l'existence d'erreurs ou d'irrégularités qui

---

(9) C. E., 19 juin 1903, Chambre de commerce d'Angers, *Lebon*, 1903, p. 454.

auront été relevées dans le budget présenté. Mais le ministre n'aura pas le droit d'opérer lui-même et d'office la moindre rectification. Suivant la procédure suivie dans les administrations décentralisées, il devra aviser la Chambre de commerce, par l'intermédiaire du préfet, du refus de son budget, et l'assemblée consulaire devra reprendre avec la plénitude de ses pouvoirs l'examen du budget que le ministre lui retourne.

Dans le cas de conflit entre la Chambre de commerce et le ministre, la Chambre sera en droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat pour réclamer l'annulation de l'action du ministre qui lui fait grief.

§ IV. — L'exécution du budget.

La période d'exécution du budget consulaire est d'un an, sans périodes complémentaires, comme il en existe pour l'exécution des budgets des départements et des communes.

Le président de la Chambre est ordonnateur de sa compagnie. Cette fonction de président a été prévue dans la circulaire du 30 juin 1904. En cas d'empêchement, elle est confiée à l'un des vice-présidents (10). Mais, pour des raisons de convenance particulière, une Chambre de commerce peut charger spécialement un de ses membres de cette fonction.

D'autre part, la Chambre de commerce a un agent comptable choisi dans son sein, et qui siège au bureau de l'assemblée, le trésorier, qui centralise toutes les opérations de dépenses et de recettes.

Le trésorier a sous ses ordres un personnel en nombre variable avec l'importance de la Chambre, qui est chargé d'effectuer matériellement tous les recouvrements de recettes et les paiements de dépenses.

A. — Les opérations de recettes.

Les opérations de recettes ne font pas l'objet dans la circulaire ministérielle de 1904 de larges développements. Si l'on s'en rapporte aux prescriptions de la comptabilité publique, l'opération de recette devrait s'effectuer en deux parties distinctes : la première, concernant l'assiette et la liquidation des créances consulaires, serait de la compétence de l'ordonnateur; la seconde, concernant le recouvrement proprement dit, incomberait au compta-

(10) Elle a été prévue d'une façon expresse dans l'article 8 de la loi du 7 avril 1944.

ble. C'est bien là la division qui existe dans le régime financier des départements et des communes. Il n'en est pas de même pour les Chambres de commerce, et le recouvrement de certaines recettes consulaires n'est pas assuré directement par le trésorier de la Chambre.

Ainsi les impositions additionnelles à la patente, qui constituent la principale ressource, parfois la seule du budget ordinaire des Chambres de commerce. Ces impositions, perçues sur le même rôle que la patente, font l'objet de titres de recouvrement, établis par les agents de l'Administration des contributions directes, qui se chargent d'effectuer les opérations d'assiette et de liquidation, et sont recouvrés par les comptables publics de l'Etat. Le produit des impositions est mis ensuite à la disposition de la Chambre de commerce sur les mandats du préfet par l'intermédiaire du trésorier-payeur général.

D'autres ressources sont encore recouvrées par l'intermédiaire d'agents collecteurs indépendants des Chambres de commerce : les péages locaux, recouvrés par l'Administration des douanes, et les surtaxes locales temporaires, effectuées dans les mêmes formes que les taxes de chemins de fer. Le trésorier intervient seulement pour recevoir les sommes qui sont mises à sa disposition par les comptables publics et leur en donner décharge.

Mais le trésorier est cependant chargé d'assurer le recouvrement de toutes les autres ressources consulaires. Les Chambres de commerce qui administrent des services tels qu'établissements à l'usage du commerce ou exploitent l'outillage des ports maritimes perçoivent directement les taxes d'usage. Aucun titre de recouvrements spéciaux n'est prévu. La seule obligation imposée aux Chambres de commerce consiste dans la délivrance au débiteur d'une quittance extraite d'un livre à souche numéroté pour toutes les recettes effectuées.

B. — Les opérations de dépenses.

D'une façon générale, pour les personnes morales de droit public, les opérations de la dépense se divisent en quatre parties : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, le paiement. Il en est de même pour les Chambres de commerce. Cependant, les caractéristiques du système de l'exécution des dépenses se trouvent sensiblement atténuées.

L'engagement résulte, en principe, d'une délibération de la Chambre, qui décide la création d'un service, d'un emploi, le recrutement d'un employé, l'exécution de travaux, l'achat de

matériels ou de fournitures. Mais, pour des raisons de commodité pratique, elle peut donner mandat à son président, à son bureau, à certains de ses membres, voire même à ses employés, d'effectuer l'engagement de petites dépenses de matériels.

La liquidation et l'ordonnancement sont, en principe, effectués par le président ou par les ordonnateurs auxquels il a délégué ses pouvoirs. La liquidation correspond à l'évaluation et à la reconnaissance des droits acquis par le créancier. Elle s'accompagne de l'imputation de la dette consulaire sur les crédits du budget. L'ordonnancement est la décision du président par laquelle ce dernier ordonne au trésorier de payer. La pièce de dépense qui constate cet ordre est « le mandat ». Le mandat sera signé par le président ou l'ordonnateur.

Les opérations comptables sont exécutées par le trésorier, qui, sur le vu de l'ordonnance ou du mandat de paiement, fait régler les paiements.

CHAPITRE II

LE CONTROLE FINANCIER

Comme toutes les personnes morales de droit public, les Chambres de commerce sont assujetties à un certain contrôle financier de la part des pouvoirs publics. Mais elles tiennent une place très particulière parmi les personnes morales de droit public, car elles bénéficient d'un contrôle financier particulièrement libéral. Toutefois, à l'heure actuelle, on aurait tendance à supprimer ce régime de faveur et à assujettir les Chambres de commerce au régime financier général des administrations publiques.

Section première.

Le contrôle financier libéral.

En l'état actuel des textes, les Chambres de commerce ne sont pas soumises aux règles de la comptabilité publique qui résultent du décret du 31 mai 1862. Elles sont, en principe, dispensées des vérifications des inspecteurs des finances et du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes, qui est remplacé par un simple contrôle administratif du ministre du Commerce. Il y a lieu d'étudier quelle est la procédure du contrôle financier des Chambres de commerce et quelles sont les raisons qui justifient ce contrôle financier libéral.

§ I^er^. — Procédure de contrôle financier.

D'une façon générale, le contrôle financier des personnes morales de droit public revêt différents aspects, qui le plus souvent coexistent.

Tout d'abord, il y a un *contrôle à priori* sur les décisions des collectivités créant des dépenses; puis, une fois la dépense engagée, le contrôle s'exerce sur les différentes phases de l'exécution

de la dépense ou du recouvrement de la recette. Enfin, un *contrôle à posteriori* s'effectue sur place et sur pièces. Notons qu'un contrôle juridictionnel peut sanctionner la régularité des comptes des comptables, et parfois même des ordonnateurs.

Si les Chambres de commerce sont soumises au contrôle des autorités supérieures, elles échappent, comme nous allons le voir, à diverses autres formes de contrôle.

A. — Contrôle a priori.

Comme les autres établissements publics, les Chambres de commerce, personnes morales ayant l'autonomie financière, sont soumises à la tutelle administrative. C'est pourquoi toutes délibérations des Chambres de commerce qui engagent des dépenses ou créent des raisons de dépenses ne sont pas exécutoires par elles-mêmes, mais rentrent dans la catégorie des décisions qui, pour être définitives, doivent être approuvées par l'autorité de tutelle.

B. — Contrôle en cours d'exécution.

Il existe en France un système de contrôle des dépenses engagées, qui comprend le contrôle des décisions de dépenses, c'est-à-dire de l'engagement et de l'ordonnancement. Le système, qui a été créé par une loi du 10 août 1922 pour les finances publiques, a été étendu en 1935 à un certain nombre d'établissements publics et de services à autonomie financière.

Jusqu'à maintenant, ce système ne s'applique pas aux Chambres de commerce. Aucun contrôle ne s'exerce lors des opérations d'exécution des dépenses, qu'il s'agisse de l'engagement ou de l'ordonnancement, et aucun visa d'un contrôleur spécial indépendant de la Chambre n'est à l'heure actuelle exigé.

C. — Contrôle a posteriori.

Si les Chambres de commerce jouissent d'une situation privilégiée par l'absence de tout contrôle en cours d'exécution du budget, l'absence ou la faiblesse du contrôle à posteriori les avantage d'une façon particulière.

L'article 26 de la loi de 1898 se borne à prescrire la présentation annuelle d'un « compte rendu des recettes et des dépenses » de l'année précédente et à prévoir l'approbation de ce compte par le ministre du Commerce.

C'est au membre trésorier qu'incombe annuellement la charge de l'établissement des comptes de la Chambre de commerce. La

Commission des finances de chaque Chambre de commerce est chargée de la vérification et de l'apurement des comptes dressés par le trésorier. Son travail de vérification terminé, elle rédige un rapport destiné à éclairer la Chambre sur les comptes qui lui sont soumis. Les comptes sont arrêtés en séance de la Chambre sur le rapport de la Commission (1). Ils sont transmis ensuite au préfet avec les pièces justificatives, c'est-à-dire les livres, un état des dettes et leur tableau d'amortissement, un extrait certifié conforme de la séance de la Chambre dans laquelle les comptes ont été arrêtés.

Le préfet contrôle l'exactitude des chiffres portés aux comptes et en adresse deux exemplaires au ministre du Commerce pour les comptes de la Chambre, de la Bourse et des services commerciaux. Les comptes relatifs aux travaux et à l'outillage des ports seront soumis tout d'abord à l'examen des ingénieurs du service maritime. Le préfet en transmettra ensuite trois exemplaires au ministre des Travaux publics, accompagnés de leurs dossiers respectifs et du rapport des ingénieurs. C'est le ministre des Travaux publics qui les fera parvenir au ministre du Commerce avec son avis.

Le ministre peut prendre diverses solutions à l'égard des comptes consulaires :

Il peut les approuver purement et simplement. Dans ce cas, l'approbation sera notifiée à la Chambre de commerce par l'intermédiaire du préfet, qui lui renverra un exemplaire du compte approuvé. La Chambre de commerce peut alors donner quitus à son trésorier en lui remettant une copie timbrée des comptes approuvés, revêtus de la signature des membres de la Chambre.

Le ministre pourra subordonner son approbation à une modification du compte, s'il y a des erreurs graves (fausses imputations, paiement en dehors de la limite des crédits approuvés). Il renverra dans ce cas le compte à la Chambre en lui signalant les erreurs à rectifier. La Chambre reprendra alors l'examen du compte avec la plénitude de ses pouvoirs. Si elle maintient son point de vue, le ministre, dans l'exercice des pouvoirs de tutelle, pourra l'obliger à opérer les corrections demandées. Dans tous les cas, les décisions du ministre relatives aux comptes de la Chambre pourront faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat si la Chambre s'estime lésée.

---

(1) Il serait logique que le président, l'ordonnateur et le trésorier s'abstiennent de prendre part au vote et quittent même la salle des séances. Cependant aucune prescription ne leur impose cette obligation.

Il y a donc bien un contrôle administratif des finances des Chambres de commerce; mais, il faut bien le dire, ce contrôle est plus théorique que pratique. Le préfet, les ingénieurs et les ministres n'ont, somme toute, qu'à contrôler la conformité des comptes et des pièces justificatives. Comme ces dernières ont servi à établir les comptes, il suit que le contrôle financier se trouve assez illusoire. Il n'y a aucun contrôle sur pièces et sur place, et l'absence de tout contrôle administratif analogue à celui du contrôle des dépenses engagées ne permet pas de vérifier la légitimité et la régularité d'une dépense.

En outre, les Chambres de commerce ne sont pas soumises au contrôle de l'Inspection générale des Finances, qui, sur pièces et sur place, ne vient rien vérifier. Enfin, il n'existe à l'égard des comptables aucune sanction, puisque, jusqu'à ces derniers temps, les comptes échappaient au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.

Les Chambres de commerce ont donc été jusqu'à ce jour dans une situation particulièrement favorisée. Elles constituent les derniers établissements publics dont les comptes échappent à tout contrôle administratif, financier ou juridictionnel.

La tutelle financière des Chambres de commerce présente ainsi une physionomie particulièrement libérale, mais n'en constitue pas moins une anomalie que l'on va essayer de justifier.

§ II. — Justifications du contrôle financier libéral.

La loi du 9 avril 1898, en reconnaissant aux Chambres de commerce la qualité d'établissement public, n'a pas voulu qu'on en tirât, notamment au point de vue financier, des conséquences trop rigoureuses, qui auraient été contradictoires avec la liberté d'action dont elles avaient joui jusque-là en se prévalant de la qualité d'établissements d'utilité publique. Elle a donc consacré en faveur des Chambres de commerce un régime financier, et notamment un régime de contrôle financier particulièrement libéral.

Quels sont les arguments qui ont été présentés pour justifier ce contrôle financier libéral ?

D'une façon générale, on a fait valoir, non sans raison, la tendance de l'esprit des milieux consulaires, qui, habitués à voir les choses en commerçants, à traiter leurs affaires selon les procédés rapides et simples du monde commercial, éprouvent une certaine répugnance à s'astreindre à la minutie et au formalisme administratifs.

Les règles de la comptabilité publique, les procédés de contrôle

de l'Inspection des Finances et de la Cour des comptes ont été ainsi écartés de façon à assurer la souplesse de la gestion des assemblées consulaires et également la souplesse dans l'organisation et le fonctionnement des services industriels et commerciaux qu'elles administrent.

Si donc le régime financier des Chambres de commerce n'est pas normal et ne permet pas toujours de déceler les petits abus qui ne manquent pas de se glisser, du moins a-t-il l'inestimable avantage de ne pas paralyser complètement par des règles toujours rigides l'ensemble de la gestion.

Par là, il permet plus de souplesse d'action, qui est en cela conforme à la nature commerciale de la mission des Chambres de commerce.

Section II.

Assujettissement des Chambres de commerce au régime financier des administrations publiques.

La question du contrôle financier des Chambres de commerce semble avoir évolué par l'effet d'une loi du 4 avril 1941, relative à la Cour des comptes et au contrôle des comptables publics (2).

Cette loi stipule en effet, dans son article 4, que tous les comptables de deniers publics sont justiciables de la Cour des comptes et soumis aux vérifications de l'Inspection générale des Finances.

De là à soumettre la tenue de la caisse et de la comptabilité des Chambres de commerce à ces vérificateurs, il n'y avait qu'un pas, et il fut vite franchi par le ministre des Finances (3).

Seulement on se demande encore si, légalement, le texte tel qu'il est rédigé permet de faire ce contrôle.

En effet, si les deniers des Chambres de commerce sont bien des deniers publics, il ne semble pas que les membres — et en particulier le membre trésorier de la Chambre de commerce, qui tient la caisse et la comptabilité — doivent être considérés comme des comptables publics, c'est-à-dire des fonctionnaires publics régis par les dispositions du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. Il serait alors nécessaire, pour que le texte fût légalement applicable, de créer un véritable comptable public au sein des Chambres de commerce.

---

(2) Cette loi, à notre connaissance, n'a pas été annulée par l'ordonnance du 9 août 1944.

(3) Cf. Lettre du secrétaire d'Etat à la Production industrielle aux présidents de Chambres de commerce du 8 mai 1942.

Certes, une interprétation large de l'article 5 de la loi du 4 avril 1941, qui stipule que « des décrets pris sur la proposition du secrétaire d'Etat des Finances et du secrétaire d'Etat intéressé détermineront les modalités d'application du présent article selon les catégories des comptables des deniers publics », permettrait d'instituer des comptables au sein des Chambres de commerce et semblerait ainsi écarter toute objection.

Mais on peut se demander alors dans quelle mesure le membre-trésorier d'une Chambre de commerce, personnellement responsable des opérations de sa compagnie, voudra assurer cette charge si un fonctionnaire est nommé à côté de lui, à qui il ne pourra donner ni directives, ni instructions.

*
* *

Ainsi donc, les Chambres de commerce sont des personnes de Droit public ayant une vie juridique propre. Le législateur leur a reconnu, en effet, une large autonomie, qui leur a permis jusqu'ici de gérer elles-mêmes les fonds dont elles disposent sans être soumises aux règles de la comptabilité publique et d'assurer sous leur propre responsabilité la gestion des services qui leur sont confiés.

Les Chambres de commerce font ainsi partie de la hiérarchie administrative de la nation, tout en gardant la qualité de souplesse que le législateur a tenu à leur laisser.

Ce caractère d'établissements publics jouissant d'une large autonomie n'a pas été sans provoquer de larges critiques de la part des esprits pour qui un objet ne compte que lorsqu'il est catalogué et nettement étiqueté et qui comprennent difficilement que les Chambres de commerce, établissements publics, ne soient pas soumises à toutes les obligations qui incombent aux établissements publics en général.

Il est intéressant de noter que le législateur a précisément tenu à ce que les Chambres de commerce jouissent à la fois des prérogatives attachées à la qualité d'établissements publics tout en gardant dans leur organisation interne une souplesse qui leur a permis d'assurer, au mieux des intérêts généraux, la mission dont elles sont chargées.

DEUXIÈME PARTIE

LE ROLE DES CHAMBRES DE COMMERCE DANS LA VIE ÉCONOMIQUE DU PAYS

Sous tous les régimes économiques, les Chambres de commerce manifestent leur activité dans deux domaines différents :

— d'une part, représentant les activités industrielles et commerciales de leur circonscription, elles constituent auprès des pouvoirs publics un moyen d'information pour tout ce qui touche au commerce et à l'industrie ;

— d'autre part, elles favorisent l'exercice des activités industrielles et commerciales de leur circonscription en créant et en gérant un certain nombre de services utiles aux intérêts dont elles ont la garde.

D'où l'exercice de deux missions essentielles : une mission consultative et une mission administrative, que nous étudierons sous deux titres différents :

TITRE I. — *Mission consultative.*
TITRE II. — *Mission administrative.*

TITRE PREMIER

La mission consultative.

Sous tous les régimes économiques, si les pouvoirs publics éprouvent le besoin d'entretenir des rapports avec les différentes activités économiques du pays pour les consulter sur des points particulièrement techniques où ils ont besoin d'être éclairés par des praticiens, les activités économiques elles-mêmes éprouvent le besoin d'avoir des contacts avec les pouvoirs publics pour leur présenter sous forme de doléances leurs sentiments et leurs vues particulières.

Pour rendre possibles ces contacts entre la puissance publique et une foule inorganisée de chefs d'entreprises, des corps intermédiaires ont été créés. Depuis leur origine, les Chambres de commerce, en tant qu'organismes interprofessionnels chargés de représenter les différentes activités commerciales et industrielles de leur circonscription, sont particulièrement désignées pour assurer, par l'exercice de leur mission consultative, une liaison entre l'Etat et les citoyens commerçants.

Aux termes de la loi du 9 avril 1898, la mission consultative des Chambres de commerce se manifeste dans deux sens différents[1] :

1° Dans un sens positif, le gouvernement demande l'*avis* des Chambres de commerce sur des questions industrielles ou commerciales.

2° Dans un sens négatif, les Chambres de commerce émettent d'elles-mêmes des critiques ou des vœux sur les projets, propositions de lois ou lois, et tentent ainsi de rectifier la conduite du gouvernement.

Du centre à la périphérie, de la périphérie au centre, un va-et-vient continuel permet ainsi de mettre en liaison constante l'Etat et les citoyens commerçants.

CHAPITRE I. — *Les avis.*
CHAPITRE II. — *Les vœux.*

(1) Ces mêmes dispositions ont été reproduites par la loi du 7 avril 1944.

CHAPITRE PREMIER

LES AVIS

Selon l'article 11 de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce ont pour mission « de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales ». Si l'on se réfère aux articles 12 et 13 de la loi de 1898, les avis demandés aux Chambres de commerce peuvent être de deux sortes : des avis obligatoires et des avis facultatifs.

Section première.

Les avis obligatoires.

Le législateur prévoit dans l'article 12 de la loi du 9 avril 1898 un certain nombre de cas où « l'avis des Chambres de commerce doit être demandé ». Il s'agit donc bien là d'avis obligatoires. Certains autres cas vont être également prévus par des lois ou des règlements spéciaux. Nous allons examiner les principaux cas dans lesquels les Chambres de commerce doivent donner leur avis.

1° *Réglementation d'usages commerciaux ou parères.* — Malgré le Code civil et le Code de commerce, les usages commerciaux jouent encore aujourd'hui un rôle important pour le jugement des affaires commerciales. Les Chambres de commerce, exerçant une attribution qui remonte à leur création (1), donnent encore à l'heure actuelle leur avis sur l'existence d'un usage commercial et délivrent ce qu'on appelle des parères.

Il est bien entendu qu'il ne s'agit pas là de la constatation des

(1) En l'absence de codification, les parères délivrés par les Chambres de commerce furent surtout importants sous l'ancien droit (Cf. André Faure, *Les parères de la Chambre de commerce de Guienne*, thèse Bordeaux, 1913).

usages commerciaux, qui dépend du Tribunal de commerce, mais seulement des avis que les Chambres de commerce peuvent être appelées à donner sur les règlements constatant les usages. Ces avis n'ont jamais force obligatoire, et les juges ne sont pas tenus de s'y conformer. Cependant, donnés par les Chambres de commerce, représentant officiellement les intérêts du commerce et de l'industrie, ils reçoivent une estampille quasi officielle, qui leur assure un grand crédit devant les tribunaux.

2° *Création dans la circonscription des Chambres de commerce d'un certain nombre d'organismes publics ou privés intéressant spécialement le commerce.* — Les Chambres de commerce doivent être consultées, nous dit la loi de 1898, sur l'érection dans leurs circonscriptions de nouvelles Chambres de commerce ou de Bourses de commerce, sur la création d'offices d'agents de change ou de courtiers maritimes : spécialement en ce domaine, l'avis des Chambres de commerce doit être demandé, en vertu de la loi du 18 juillet 1866, pour les droits de courtage et pour l'organisation et les pouvoirs disciplinaires de la Chambre syndicale des courtiers de marchandises.

Les Chambres de commerce doivent également être consultées sur la création de juridictions consulaires, de conseils de prud'hommes, de succursales de la Banque de France, de magasins généraux et de salles de vente publique de marchandises, même aux enchères et en gros.

3° *Taxes destinées à rémunérer les services de transports concédés par l'autorité publique.* — Les Chambres de commerce sont appelées à donner leur avis sur les propositions de tarifs de transports de chemin de fer et sur les taxes et conditions relatives au transport des voyageurs et des marchandises.

4° *Utilité des travaux publics effectués dans la circonscription des Chambres de commerce.* — Les Chambres de commerce intéressées à l'exécution des travaux dans leur circonscription seront appelées à délibérer et à exprimer leur opinion sur l'utilité et la convenance de l'opération à effectuer ainsi que sur les taxes ou péages à percevoir pour faire face aux dépenses des dits travaux.

5° *Tarifs de main-d'œuvre pour le travail dans les prisons.* — Dans l'esprit des auteurs de la loi de 1898, l'intervention des Chambres de commerce dans ce domaine avait pour but non d'assurer aux détenus un minimum de salaire, mais de protéger le travail libre contre la concurrence des produits fabriqués dans les prisons. En pratique, cette intervention s'est révélée d'une façon malaisée et pleine d'inconvénients.

6° *Règlements de pilotages.* — Une loi du 28 mars 1928 faisait une obligation de consulter les Chambres de commerce pour tout ce qui concerne les révisions des règlements de pilotage et les modifications de tarifs. Cette obligation a été suspendue par une loi du 12 juillet 1940. Il semble pourtant indispensable que les Chambres de commerce soient appelées à formuler leur avis, notamment pour certaines stations de la Seine où le régime du pilotage est d'un intérêt primordial pour la vitalité des ports.

7° *Création et extension des établissements commerciaux, industriels et artisanaux.* — En vertu d'un décret du 9 septembre 1939, la création et l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux est subordonnée à une autorisation préfectorale, après avis des Chambres de commerce (2). Ce décret, pris à l'origine dans le but de protéger les commerçants et industriels mobilisés contre une concurrence éventuelle, a été détourné par la suite de son but : il est devenu depuis un instrument d'économie dirigée pour assurer le contrôle des déplacements d'activités industrielles ou commerciales...

D'une façon générale, on peut dire que toutes les procédures se déroulant dans le cadre départemental comportent leur avis. L'avis ainsi prescrit par la loi constitue une formalité essentielle. S'il n'était pas demandé dans un des cas obligatoires que nous venons d'examiner, cette omission entraînerait ouverture d'un recours pour excès de pouvoir, et le Conseil d'Etat pourrait prononcer la nullité de la décision prise (3). Cependant, une Chambre de commerce ne peut pas, en refusant d'émettre l'avis demandé, mettre obstacle à l'application d'une loi. C'est ainsi qu'à propos de la loi du 13 juillet 1906, sur le repos hebdomadaire, le Conseil d'Etat a décidé que le préfet, à l'expiration du délai d'un mois prévu par la loi dans son article 18, peut statuer valablement sur la dérogation demandée (dérogation au repos hebdomadaire) sans l'avis de la Chambre de commerce.

D'ailleurs, il ne faut pas se méprendre sur la portée de l'avis qui doit être obligatoirement demandé aux Chambres de commerce. Il ne s'agit que d'un avis, c'est-à-dire d'une opinion que les pouvoirs publics sont libres de suivre ou de ne pas suivre et qui ne lie pas forcément leur action.

---

(2) Depuis la création des comités d'organisation (loi du 16 août 1940), l'avis de ces derniers était également obligatoire (Cf. René Villemer, *La création, l'extension et le transfert des établissements commerciaux, industriels et artisanaux* [*Droit social*, nov.-déc. 1941]).

(3) C. E., 30 nov. 1906, S., 1907. 3. 19.

Section II.

Les avis facultatifs.

L'article 13 de la loi du 9 avril 1898 débute par ces termes : « Indépendamment des avis que le gouvernement a toujours le droit de leur demander (aux Chambres de commerce)... » C'est donc qu'en dehors des consultations obligatoires que nous venons d'examiner, les pouvoirs publics peuvent toujours demander, quand ils le jugent opportun, l'opinion des Chambres de commerce sur les sujets les plus variés concernant le commerce et l'industrie ou sur les multiples problèmes posés par la vie quotidienne des affaires, sans que jamais cela constitue pour eux une obligation. C'est pourquoi nous appelons les avis ainsi formulés des avis facultatifs.

En fait, les avis demandés portent notamment sur les questions de législation commerciale, douanière et économique, sur les tarifs des douanes, ainsi que sur les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce créés en vertu d'autorisation administrative.

A l'heure actuelle, les pouvoirs publics autoritaires gouvernent sans demander l'avis des intéressés. Encore moins sont-ils disposés à en référer aux Chambres de commerce, qui sont considérées en régime d'économie dirigée comme les derniers bastions du libéralisme. Mais, avant 1940, les Chambres de commerce étaient assez souvent consultées par les bureaux du ministère du Commerce, du Travail, des Finances, des Travaux publics, et par les rapporteurs des commissions parlementaires, qui leur adressaient des questionnaires multiples et détaillés, auxquels elles étaient tenues de répondre après enquête.

Mais les réponses à ces questionnaires étaient quelquefois longues à se constituer, certaines Chambres de commerce ne se réunissant que tous les quinze jours ou tous les mois. D'autre part, bien des Chambres de commerce n'étant pas pourvues d'un service d'études analogue à celui de la Chambre de commerce de Paris, n'avaient pas la compétence requise pour répondre avec pertinence à des questions qui demandaient des connaissances techniques, juridiques et administratives précises. Elles se bornaient alors à exprimer des réponses vagues et sommaires, qui indiquaient tout au plus une tendance. C'est pour cela — et pour d'autres raisons aussi, tant politiques qu'humaines — que, dans

les années qui précédèrent le gouvernement de Vichy de 1940, les pouvoirs publics avaient pris de plus en plus l'habitude de s'adresser aux grands syndicats, qui — bien que ne représentant que des intérêts beaucoup plus limités que les Chambres de commerce — avaient l'avantage d'être dotés de services disposant d'un personnel qualifié et d'une documentation complète, précise, et tenue à jour.

En somme, si nous faisons le point de la mission consultative des Chambres de commerce envisagée sous l'aspect des avis qu'elles sont appelées à donner, nous pouvons faire une double constatation :

Parmi les avis demandés, ne sont obligatoires que ceux qui portent sur des points secondaires, comme le changement aux tarifs de main-d'œuvre pour le travail dans les prisons. Les avis les plus importants sont facultatifs, et les pouvoirs publics peuvent toujours se dispenser de les demander aux Chambres de commerce.

CHAPITRE II

LES VŒUX

Les Chambres de commerce ne sont pas seulement de simples commissions consultatives chargées d'éclairer les pouvoirs publics quand ceux-ci le leur demandent, elles présentent de leur plein gré des doléances, et, envisagée sous cet aspect, leur mission consultative est particulièrement féconde.

Aux termes de l'article 11, deuxième alinéa de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce ont pour mission « de présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce ». Elles formulent ainsi des vœux, qui sont un excellent moyen de faire connaître au gouvernement l'état d'esprit de l'opinion publique, du commerce et de l'industrie.

Un droit d'initiative le plus large et le plus absolu est accordé aux Chambres de commerce pour présenter leurs vœux, qui portent d'une façon générale sur toutes les questions se rattachant à l'industrie et au commerce. Cependant, certains ont prétendu restreindre dans le passé ce droit d'initiative en se basant sur l'article 13 de la loi de 1898, encore en vigueur, auquel ils n'ont voulu reconnaître qu'un caractère limitatif.

Selon l'article 13, en effet, « indépendamment des avis que le gouvernement a toujours le droit de leur demander, les Chambres de commerce peuvent en émettre de leur propre initiative :

» Sur les changements projetés dans la législation commerciale, douanière et économique;

» Sur les tarifs de douanes;

» Sur les tarifs ou règlements des services de transports concédés par l'autorité publique, hors de leur ressort, mais intéressant leur circonscription;

» Sur les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce ouverts dans leur circonscription en vertu d'autorisations administratives. »

Les quatre alinéas paraissent être formels, aussi on s'est demandé si les Chambres de commerce pouvaient exprimer leur opinion en dehors des cas qui sont expressément prévus. Il y a

bien : « indépendamment des avis que le gouvernement a toujours le droit de leur demander... ». Il apparaît donc que le gouvernement peut les consulter sur toutes les questions possibles; mais, en est-il de même quand les Chambres de commerce veulent présenter directement leurs vœux ?

Cette question ne laisse pas d'avoir un intérêt pratique considérable. Si une Chambre de commerce vient à émettre un vœu en dehors des cas strictement prévus, il peut se faire à ce moment que le gouvernement, en s'armant de l'article 13 de la loi, lui réponde : « Je ne vous ai pas demandé votre avis, mêlez-vous donc de ce qui vous regarde, puisque l'article 13 vous défend de donner votre avis sur telle question. »

En fait, cette situation n'a pas manqué de se produire à deux époques bien différentes de notre histoire : elle s'est présentée en 1860, sous le second Empire, où certaines Chambres de commerce ont parlé avec une trop grande franchise et une entière indépendance sur des questions qui ne relevaient pourtant pas de la politique. Elle s'est présentée également en 1936, où les Chambres de commerce, avec une non moins entière indépendance, n'ont pas manqué de critiquer la politique monétaire du gouvernement (1). Dans les deux cas, il leur fut répondu qu'elles se mêlaient de questions qui ne les regardaient pas.

Mais nous croyons que ces deux réponses étaient plus dictées par des considérations politiques ou humaines que par des motifs tenant au texte de la loi elle-même, car, si l'on se réfère à la tradition du ministre du Commerce aussi bien qu'à la généralité des termes de l'article 11 de la loi de 1898, stipulant que les Chambres de commerce peuvent « présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce », on est en droit de supposer que l'énumération de l'article 13 a seulement un caractère énonciatif. La loi a donc prétendu donner aux Chambres de commerce un droit d'initiative large en matière de vues à formuler.

A la vérité, une loi ne pouvait prévoir et définir dans un texte

---

(1) Il s'agissait du vote de la loi du 1er octobre 1936, amendant complètement le statut légal du franc tel qu'il était défini par la loi du 25 juin 1928. Parmi les Chambres de commerce, celle de Bordeaux, notamment, n'avait pas manqué, dans un vœu adressé au gouvernement, de montrer toutes les conséquences désastreuses de l'abandon de l'étalon-or à cette époque. Le président du Conseil se contenta de lui rappeler que « l'article 13 de la loi du 9 avril 1898, fixant les attributions des Chambres de commerce, autorise celles-ci à émettre des avis de leur propre initiative sur les changements projetés dans la législation commerciale, douanière et économique, mais non pas à critiquer les décisions du gouvernement ou les votes des assemblées législatives souveraines ».

de façon précise et rigoureuse le champ d'investigation qui chaque jour s'offre aux Chambres de commerce sous un aspect différent suivant les fluctuations économiques; aussi devait-elle avoir suffisamment de souplesse dans sa rédaction tout en se réservant néanmoins la possibilité, par son article 13, de constituer un barrage en cas d'intervention des Chambres de commerce dans le domaine politique, qui n'est pas le leur. Des considérations semblables avaient guidé le législateur lors de la rédaction de la loi du 11 août 1871, sur les conseils généraux.

D'ailleurs, en fait, depuis le vote de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce n'ont pas manqué de présenter leurs vues sur bien d'autres questions que celles qui sont contenues dans l'article 13. C'est ainsi qu'elles appelèrent par leurs vœux l'attention des pouvoirs publics sur de multiples problèmes, objets de préoccupations générales, et ont pu réaliser des formules heureuses non seulement sur des questions strictement locales ou professionnelles intéressant leur circonscription, mais aussi sur des questions plus larges de l'économie nationale, parmi lesquelles on relève surtout les questions monétaires et bancaires, les questions fiscales, les questions douanières, les questions ferroviaires, les questions sociales et d'économie générale. Une fresque hâtivement ébauchée de ces principales questions, en même temps qu'elle nous donnera une idée de l'étendue des vœux prononcés par les Chambres de commerce, nous montrera aussi dans quel esprit ils furent adressés au gouvernement :

1° *Les questions monétaires.* — En un temps où les doctrines les plus diverses et les plus contradictoires s'affrontaient dans le domaine de la monnaie et donnaient à penser qu'il s'agissait là de véritables « caprices monétaires » (2), les Chambres de commerce s'élevèrent toujours contre l'atteinte portée à la valeur de la monnaie nationale ainsi que contre les expédients monétaires générateurs de troubles économiques et sociaux.

Faisant preuve de bon sens au moment où tout le monde cherchait le remède dans le pis aller, elles critiquèrent notamment la loi du 1er octobre 1936, portant dévaluation du franc, car les conditions pour mener à bien cette opération n'étaient pas réalisées. Elles ne manquèrent pas aussi de prévoir les conséquences fâcheuses qui s'ensuivirent.

2° *Les questions fiscales.* — Suivant une ligne de conduite qui remonte déjà loin dans le passé, les Chambres de commerce n'ont

---

(2) Le mot est d'Albert Buisson, un de nos plus brillants économistes.

pas cessé de présenter des réclamations sur la complexité et le poids écrasant de la fiscalité provenant des embarras dans lesquels se trouvaient acculées périodiquement les finances publiques, et qui, en augmentant peu à peu les charges des entreprises, n'en avait pas moins une incidence sur la vie économique du pays.

Elles ne manquèrent pas de présenter leurs vues sur des questions aussi importantes que l'impôt général sur le revenu et, en même temps qu'elles préconisèrent à plusieurs reprises l'équilibre budgétaire, elles réclamèrent la révision fiscale générale dans le sens de la simplification des taxes innombrables.

3° *Les questions douanières.* — Les Chambres de commerce se sont toujours préoccupées des questions douanières, qui ont une répercussion directe sur le trafic de leur port maritime; ainsi, en dehors des avis qu'elles furent appelées à donner sur des points de détail (fixation du rayon terrestre des douanes sur les côtes, entrée dans les colonies françaises de produits étrangers...), elles soulignèrent les inconvénients d'une politique exagérée de contingentement ainsi que les conséquences graves d'un désarmement douanier unilatéral, préconisé par le gouvernement en 1936.

4° *Les questions ferroviaires et postales.* — Les Chambres de commerce, soucieuses des intérêts particulier de leurs ressortissants, sans perdre toutefois de vue l'intérêt général du pays, s'opposèrent tant qu'elles purent aux tarifs régionaux ferroviaires ayant un caractère excessif et obtinrent la réduction de certains tarifs prohibitifs.

Leurs membres, appelés à siéger au Conseil supérieur des transports, étaient particulièrement qualifiés pour émettre des vues en ce sens.

Les Chambres de commerce s'occupèrent également des commodités des relations postales téléphoniques et télégraphiques et émirent des suggestions, notamment pour la distribution de la correspondance commerciale, qui furent toujours accueillies par les P. T. T. avec la plus large compréhension.

5° *Les questions sociales.* — Au moment où les questions sociales prirent une importance tellement grande qu'elles réagirent sur la vie économique du pays tout entier, les Chambres de commerce ne manquèrent jamais de montrer au gouvernement les conséquences fâcheuses d'une politique par trop démagogique et lancèrent des appels urgents et réitérés à propos des événements de 1936.

Elles suivirent avec beaucoup d'intérêt les questions relatives

aux allocations familiales [3] et participèrent à l'arbitrage obligatoire constitué par la loi du 31 décembre 1936, mais protestèrent contre la rétroactivité des sentences arbitrales qui lésaient leurs commettants.

Dans l'ensemble, si elles admirent le principe des réformes sociales dont le but fort louable était d'améliorer le sort matériel et moral des salariés, elles critiquèrent toujours de la façon la plus vive les atteintes à la liberté individuelle et aux droits de propriété.

6° *Les questions d'économie générale.* — Tous les problèmes économiques d'ordre général firent l'objet de leurs préoccupations. Suivant leur politique traditionnelle des libertés commerciales, elles furent toujours unanimes à rappeler la vanité de toutes tentatives de contraintes faites en vue de réprimer la hausse des prix et se sont toujours montrées hostiles à la création de nouveaux monopoles, notamment en s'élevant contre la création de l'Office national interprofessionnel du blé en demandant le retour à la loi normale de l'offre et de la demande pour le marché libre...

Nous ne prétendons pas avoir épuisé l'étude des différents vœux prononcés par les Chambres de commerce, puisque aussi bien ces dernières ont toujours considéré comme un devoir très strict de mettre en toutes circonstances à la disposition du gouvernement leur expérience et leur compétence.

Composées d'hommes d'affaires habitués aux réalités de la vie, étant en relation quasi constante avec leurs commettants, les Chambres de commerce sont mieux que quiconque placées pour connaître les répercussions que peuvent avoir telle loi ou telle mesure réglementaire sur la vie économique du pays en général ou d'une région en particulier. L'opinion des Chambres de commerce est donc exempte de toutes considérations politiques et dépouillée de tout particularisme. Elle n'est basée que sur la réalité des faits et l'expérience quotidienne des affaires. Si certains des vœux qu'elles adressent aux pouvoirs publics sont parfois « empreints de toute la charmante naïveté de gens qui subissent la conjoncture et le pouvoir central sans le comprendre », elles offrent en sens inverse au pouvoir central « les réactions de simple bon sens qui manquent parfois aux politiciens en chambre » [4].

---

(3) Elles émirent des avis fort utiles en ce qui concerne le régime du travail, lois sur les accidents du travail, où les délibérations des Chambres de commerce ne furent pas toujours inutiles.

(4) Cf. Culmann, *Les services publics économiques*, p. 192.

Envisagée sous cet angle, l'émission des vœux par les Chambres de commerce ne laisse pas d'être utile sous tous les régimes économiques. A une époque où les pouvoirs publics ont plutôt tendance à gouverner sans consulter les intéressés, elle constitue encore dans le domaine économique un moyen de faire connaître au gouvernement l'opinion publique du commerce et de l'industrie.

Mais la mission consultative des Chambres de commerce ne se manifeste pas seulement sous forme d'avis et de vœux, elle se prolonge, en dehors même de l'enceinte de leurs délibérations, dans de nombreux organes officiels, où leurs membres sont appelés à siéger à des titres divers.

Beaucoup de Chambres de commerce sont représentées par leurs présidents ou leurs délégués auprès des commissions qui fonctionnent à l'intérieur des services publics ou de conseils supérieurs rattachés aux différents départements ministériels.

La Chambre de commerce de Paris délègue ses membres à environ cent cinquante organismes officiels. Sur le plan local, les Chambres de commerce collaborent à différents organismes, notamment à des organismes sociaux.

Après avoir examiné les différentes manifestations de la mission consultative des Chambres de commerce, on mesure mieux maintenant toute son ampleur.

La liberté d'expression étant l'essence même de cette mission, les Chambres de commerce n'ont jamais manqué de donner leur avis et de présenter leurs vœux avec une complète indépendance à l'égard des pouvoirs publics, sans pour cela dépasser les limites de la spécialité commerciale et industrielle, fixée par la loi.

Dans ce domaine de leur activité, les Chambres de commerce jouent ainsi le rôle de conseillères des pouvoirs publics, et, parce qu'elles représentent officiellement l'ensemble des professions de leur circonscription, elles constituent dans toute la force du terme le seul moyen d'expression des intérêts généraux du commerce et de l'industrie.

TITRE II

La mission administrative.

Sous tous les régimes économiques, il existe certaines activités ou certains services d'une nature particulière qui sont utiles, voire même indispensables à la prospérité économique du pays. Ces activités ou ces services ayant un caractère d'intérêt général ne sont pas suffisamment rentables pour être pris en charge par des particuliers qui, d'ailleurs, dans la plupart des cas, ne pourraient les exploiter avec toute l'impartialité requise. Ils doivent donc être le fait de la puissance publique, mais, en raison de leur caractère technique suffisamment marqué, ils ne peuvent être convenablement gérés par l'Etat. D'une façon générale, ils sont communs à toutes les professions d'une région déterminée et ne peuvent être confiés qu'à des organismes publics locaux représentant un ensemble de professions, comme les Chambres de commerce. Celles-ci, en prenant en charge de tels services, en participant à de telles activités, accomplissent, à côté de leur mission consultative, une véritable mission de gestion des intérêts économiques, plus communément appelée mission administrative, qui est leur grande raison d'être.

La loi du 9 avril 1898, faisant preuve d'une remarquable prévoyance, a défini en termes généraux la mission administrative des Chambres de commerce. L'article 11, troisième alinéa de la loi, s'exprime ainsi : « Les Chambres de commerce ont pour attributions : d'assurer, sous réserve des autorisations prévues aux articles 14 et 15, l'exécution des travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts dont elles ont la garde. » On s'aperçoit tout de suite de la généralité de la formule employée.

Cette large spécialité que le législateur reconnaît aux Chambres de commerce ne saurait être freinée en aucune manière par l'article 14 de la loi, aux termes duquel « Les Chambres de commerce peuvent être autorisées à fonder et à administrer des établissements à l'usage du commerce tels que... » (suit l'énumération d'un certain nombre d'établissements), puisque la seule

énonciation d'un certain nombre de services suffit à montrer que le législateur n'a pas entendu donner à cette liste un caractère limitatif.

Ajoutons que, pour la création de tels services, la procédure que le législateur prévoit au même article est extrêmement simple, puisque si, dans certains cas, il faut un décret ou une loi, eu égard à la nature du service à créer, d'une façon générale, une seule décision du ministre du Commerce (aujourd'hui ministre de la Production industrielle) suffit. Avec l'autorisation ministérielle, les Chambres de commerce peuvent également acquérir et construire des bâtiments pour leur propre installation ou celle d'établissements à l'usage du commerce (1).

Ainsi, les Chambres de commerce, sous cette seule réserve d'obtenir une autorisation ministérielle, vont pouvoir prendre l'initiative de créer et d'administrer tous les services qui entreront dans leur spécialité. Si l'on constate d'autre part qu'étant donnée la complexité croissante de la vie économique, les services destinés à pourvoir aux besoins généraux du commerce tendent à devenir de plus en plus nombreux, on voit tout de suite quel large domaine est ouvert à l'initiative des Chambres de commerce. En dehors, d'ailleurs, des services créés sur leur initiative, les Chambres de commerce peuvent, aux termes de l'article 14 de la loi de 1898, recevoir l'administration de ceux qui sont créés par l'Etat, le département et la commune, ou même de ceux créés par de simples particuliers, si tel est le vœu des souscripteurs ou des donateurs.

En fait, les Chambres de commerce ont su profiter des larges « possibilités » administratives qui leur ont été offertes par le législateur. Et, en satisfaisant directement et dans les meilleures conditions les besoins d'ordre général du commerce et de l'industrie par les représentants des commerçants et des industriels eux-mêmes, les Chambres de commerce ont réduit par le fait même d'autant les interventions lentes et formalistes de l'administration et ont réalisé ainsi une décentralisation bien comprise et libérale qui a donné d'excellents résultats.

Certes, il ne faudrait pas croire pour autant que toutes les Chambres de commerce gèrent les mêmes services. Si les Chambres de commerce sont nées égales en droits et en devoirs aux yeux du

---

(1) Les règlements et les tarifs maxima desdits établissements sont approuvés par le ministre. Les taxes et les prix effectifs à percevoir sont homologués par le préfet, à moins que l'acte d'institution n'exige une décision ministérielle (art. 14 de la loi de 1898).

législateur, en ce sens qu'elles disposent toutes du même statut légal, en réalité elles ont marqué des degrés de croissance très variés, et certaines Chambres de commerce n'ont pas utilisé les possibilités administratives de la loi de 1898, se cantonnant seulement dans leur rôle consultatif. D'une façon générale, les attributions administratives des Chambres de commerce varient suivant les besoins géographiques et les moyens financiers de leur circonscription.

Nous ne nous proposons pas d'étudier une à une toutes les attributions administratives que les Chambres de commerce ont été amenées à créer et à gérer depuis leur origine. L'étude de tant d'œuvres innombrables, outre qu'elle deviendrait à la longue fastidieuse, ne rentrerait pas dans le cadre de notre sujet. Il nous suffira seulement d'étudier les principales d'entre elles, groupées par affinités, en faisant ressortir la diversité de leur objet.

Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, nous nous proposons d'étudier en autant de chapitres :

Chapitre I. — Les services « intérieurs » des Chambres de commerce.

Chapitre II. — Les établissements à l'usage du commerce.

Chapitre III. — La participation des Chambres de commerce à l'outillage économique du pays.

Chapitre IV. — La collaboration monétaire et financière des Chambres de commerce.

CHAPITRE PREMIER

LES « SERVICES INTERIEURS » DES CHAMBRES DE COMMERCE

Quelle que soit la densité économique de leur circonscription, quelle que soit la pauvreté ou la richesse de leurs ressources, les Chambres de commerce doivent être aptes à « servir » leurs ressortissants. Parce qu'elles sont des organismes publics interprofessionnels, elles sont tout particulièrement désignées pour assurer, dans l'intérêt des industriels et des commerçants, des tâches qui ne peuvent être confiées qu'à des organismes indépendants et impartiaux. Ces tâches sont assurées par certains services élémentaires encore appelés services-types des Chambres de commerce. Ces services découlent de certains textes législatifs ou réglementaires et sont généralement obligatoires pour toutes les Chambres de commerce. D'autres services, — services de renseignements et de recensement des entreprises, bien que n'étant pas obligatoires pour les Chambres de commerce, sont cependant, comme nous le verrons, fort utiles. Les uns et les autres ne posent pas de problèmes de haute politique administrative, mais ne sont que les rouages du Secrétariat général. On les appelle « services intérieurs » des Chambres de commerce pour les opposer ainsi aux « services extérieurs », qui, nous le verrons, sont établis en dehors du Secrétariat général.

Section première.

Les services élémentaires ou services types.

Il y a lieu de distinguer : les services types d'avant guerre et les services types issus de la guerre.

A. — Les services types d'avant guerre.

1° *Délivrance de certificats d'origine.* — Aux termes de l'article 16 (§ 2) de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce peuvent délivrer des certificats d'origine pour les produits français destinés à l'exportation. Il ne s'agissait que d'une faculté donnée par la loi de 1898. Cette faculté a été confirmée et généra-

lisée par les accords commerciaux conclus en application de la convention de Genève du 3 novembre 1923. Aussi ce service peut être rangé parmi les services obligatoires.

2° *Carte de légitimation pour les commerçants français.* — Aux termes du même article 16 (§ 2) de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce peuvent aussi délivrer des cartes de légitimation aux commis voyageurs. Outre les avantages qu'elles procurent (exemption de patente, droit de recueillir des commandes, transport gratuit ou à prix réduits des échantillons), les cartes de légitimation constituent pour le porteur une excellente carte d'identité.

3° *Attestations nécessaires pour l'obtention par les voyageurs et représentants de commerce de la carte d'identité professionnelle* (art. 1er de la loi du 8 octobre 1919, modifé par la loi du 2 août 1927). — Avis sur les demandes de carte d'identité des commerçants étrangers (circulaire ministérielle du 28 mars 1939, en application du décret-loi du 12 septembre 1938 et du décret du 2 février 1939).

4° *Contrôle et visa des factures.* — Ce service pouvait être considéré comme obligatoire à la suite de la décision de la commission interministérielle de compensation entérinée par le ministre du Commerce en 1934.

5° *Licence d'importation ou autorisation d'importer dans la politique de contingentement* (exemple : charbon). — Certaines Chambres de commerce avaient reçu la mission de distribuer des licences.

D'une façon générale, en raison de leurs caractères, les Chambres de commerce sont aptes à délivrer tous certificats relatifs à la situation et à l'activité professionnelle de leurs ressortissants.

B. — Les services types issus de la guerre.

1° *Enquêtes sur la création, l'extension des établissements industriels, commerciaux et artisanaux* (décret du 9 septembre 1939). — Les avis que les Chambres de commerce sont appelés à donner sur les demandes d'autorisation donnent lieu à la constitution d'un service. Les Chambres de commerce sont appelées à délivrer des certificats pour les commerçants et industriels non encore inscrits au registre du commerce et qui veulent régulariser leur situation.

2° *Prêts de démarrage* (lois des 20 juillet et 21 décembre 1940 et 14 octobre 1941). — Des avances ont été faites aux Chambres

de commerce par les ressources de la Trésorerie afin de permettre l'octroi de prêts de démarrage aux entreprises industrielles et commerciales qui, à la suite de circonstances nouvelles, et notamment du retour de leurs dirigeants libérés de captivité, seraient en état de reprendre leur activité. Les Chambres de commerce étaient tout désignées pour opérer le financement de la production : elles étaient mieux placées que les ministères pour connaître les besoins des entreprises de leur circonscription et répartir les avances.

3° *Répartition des carburants de toutes sortes nécessaires aux commerçants et industriels.*

4° *Dossiers relatifs à la libération provisoire des prisonniers, qu'ils soient chefs d'entreprises ou employés.*

5° *Services de la correspondance commerciale entre Z. O. et Z. N. O.* — Il consistait à transmettre des cartes postales commerciales contenant des avis de commande de marchandises et des accusés de réception, etc.

La liste des services élémentaires des Chambres de commerce ne saurait être dressée *ne varietur*, mais varie suivant les nécessités et les circonstances. Nous savons que les Chambres de commerce, en tant qu'établissements publics, sont soumises à la tutelle administrative. Elles dépendent donc des pouvoirs publics, auxquels elles doivent toujours être prêtes à donner leur concours.

Section II.

Services de renseignements et de recensement des entreprises.

A. — Services de renseignements a l'usage des ressortissants.

La complexité de la législation, la mise en place des institutions économiques nouvelles, la multiplication des règles relatives à la répartition, à la production, aux transports, au commerce tant extérieur qu'intérieur, compliquent singulièrement la tâche personnelle du chef d'entreprise. On s'explique alors que des services de renseignements ayant pour but d'éclairer les industriels et les commerçants sur la législation et les diverses réglementations applicables à leur activité deviennent d'une importance primordiale. On s'explique aussi que les Chambres de commerce soient chargées de ces services. N'est-il par normal, en effet, « de tenir les Chambres de commerce pour les conseillères administratives attitrées de tous ceux dont légalement elles se sont vu confier la garde » ? Dès lors, « n'importe quelle entre-

prise de n'importe quelle circonscription est en droit de pouvoir s'adresser utilement à « sa » Chambre de commerce pour obtenir d'elle des renseignements exacts, des conseils éclairés et une prise en charge judicieuse de ses intérêts ».

Avant la loi du 7 avril 1944, aucun texte ne faisait une obligation pour les Chambres de commerce d'avoir des services de renseignements. Néanmoins, en fait, certaines Chambres de commerce de grande importance (Chambre de commerce de Paris) avaient pris l'initiative de mettre à la disposition de leurs ressortissants des services de renseignements, des bibliothèques, qui constituent autant de centres d'informations interprofessionnelles (1).

B. — Services de recensement des entreprises.

Il est indispensable que les Chambres de commerce soient renseignées sur leurs ressortissants. Connaître ses ressortissants est, en effet, la condition fondamentale de toute politique et de toute administration. On n'administre bien que ce qu'on connaît bien. Un patron doit connaître son entreprise, une entreprise sa clientèle, un Etat de ses sujets. Les Chambres de commerce, qui ont l'administration de leur circonscription, doivent connaître leurs ressortissants.

Mais ce recensement n'a pas uniquement pour but de connaître des individus, mais aussi d'apporter des informations exactes sur l'activité économique de chaque entreprise, de manière à répondre aux demandes de renseignements émanant des pouvoirs publics. Les avis que les Chambres de commerce ont à donner les entraînent à procéder à des enquêtes qui seront grandement facilitées si les Chambres de commerce connaissent les activités de leur circonscription. Enfin, les Chambres de commerce, en utilisant les données du recensement, sont particulièrement qualifiées pour dresser un répertoire des besoins et des richesses de leur circonscription.

Jusqu'à maintenant, cependant, peu de Chambres de commerce ont pris l'initiative d'opérer un recensement complet et systématique de leurs ressortissants par la tenue d'un fichier (2).

---

(1) Une circulaire ministérielle du 29 juillet 1943 invite les Chambres de commerce à exercer une mission d'information et de conseil auprès de leurs ressortissants. La loi du 7 avril 1944 consacre et généralise cette mission.

(2) L'article 6 (§ 1er) de la loi du 7 avril 1944 stipule que « les Chambres de commerce ont pour mission d'ordre interprofessionnel de connaître l'état des commerces et des industries de leur circonscription par la tenue d'un fichier ». Une circulaire ministérielle du 2 octobre 1942 invitait déjà les Chambres de commerce à faire un recensement de leurs ressortissants.

CHAPITRE II

LES ETABLISSEMENTS A L'USAGE DU COMMERCE

Aux termes de l'article 14 de la loi du 9 avril 1898, « les Chambres de commerce peuvent être autorisées à fonder et à administrer des établissements à l'usage du commerce tels que magasins généraux, salles de vente publique, entrepôts, bancs d'épreuves pour les armes, bureaux de conditionnement et titrage, expositions permanentes et musées commerciaux, écoles de commerce, écoles professionnelles, cours pour la propagation des connaissances commerciales et industrielles ».

Nous allons examiner les principaux établissements à l'usage du commerce que nous venons d'énumérer en y ajoutant les Bourses de commerce, dont l'administration appartient aux Chambres de commerce.

Section première.

Les services commerciaux.

Ces services sont ainsi dénommés parce qu'ils font plus spécialement des actes de commerce. Ce sont les entrepôts, les magasins généraux et les salles de vente publique. Ils sont quelquefois appelés services commerciaux des ports maritimes, bien qu'il en existe à l'intérieur du pays. Ils ont la qualité de services publics; cependant, ils sont assujettis à la contribution foncière (1).

§ Ier. — Les entrepôts.

En vue d'assurer la prospérité du commerce, les Chambres de commerce se sont toujours préoccupées de faciliter les relations des commerçants avec la douane. Dans ce but, elles ont été amenées à créer des entrepôts réels ou spéciaux (2) dans lesquels sont

(1) Voir, pour les magasins généraux, C. E., 5 avr., 6 mai et 17 juin 1933.

(2) Il existe aussi des entrepôts fictifs qui ont pour local le magasin du négociant placé lui-même sous le contrôle de la Douane. Les entrepôts spéciaux s'appa-

emmagasinées les marchandises importées, qui peuvent y entrer et y séjourner sans payer de droits de douane.

Tous les produits qui touchent notre territoire ne sont pas destinés à y demeurer. Si certains sont livrés à la consommation nationale, d'autres seront réexportés suivant les besoins et les fluctuations qui se manifesteront sur les divers marchés. On a cru bon alors d'exempter de droits de douane les marchandises dont la situation n'était pas encore définie et de les doter d'un certain privilège « d'exterritorialité » en les mettant en entrepôts.

Les entrepôts ont une origine assez ancienne, puisqu'ils peuvent se rattacher aux ports francs d'ancien régime. Quand ceux-ci furent supprimés par la Révolution, les anciens entrepôts subsistèrent, et la franchise, au lieu de s'étendre à la ville, s'étendit aux seuls bâtiments (3).

A l'origine, les entrepôts furent surtout concédés aux villes, ou même à certains particuliers qui devaient adopter pour les gérer la forme de sociétés par actions. Mais les Chambres de commerce, en tant que représentant les intérêts du commerce et de l'industrie, furent amenées dans la première moitié du XIXe siècle à en demander la concession. Déjà l'article 10 de la loi du 27 février 1832 stipulait que, dans le cas d'abstention du Conseil municipal, les Chambres de commerce pouvaient créer et gérer des entrepôts. Par la suite, successivement l'ordonnance du 16 juin 1832, le décret du 3 septembre 1851 et la loi du 9 avril 1898, réglementant les Chambres de commerce, ne manquèrent pas de reproduire ce principe.

Mais la situation juridique des entrepôts évolua en même temps et les dispositions concernant la constitution d'une société par actions furent de moins en moins respectées, jusqu'au jour où les Chambres de commerce, prenant plus d'assurance dans leur gestion, n'en tinrent plus compte. La loi de 1898 semble avoir consacré cet état de choses, puisque, dans son article 14, elle range les entrepôts au nombre des établissements commerciaux que les Chambres de commerce gèrent et administrent sans marquer l'obligation de recourir à une société par actions.

Bien que n'en ayant pas le monopole exclusif, les Chambres de

---

rentent aux entrepôts réels, mais sont placés à part pour tous les produits dont le contact ou l'odeur peut nuire aux autres.

(3) Le système actuel des entrepôts a été organisé par la loi du 8 floréal an XI, qui a été complétée par la loi des 9 et 27 février 1932, qui étendirent le système aux marchandises prohibées et autorisèrent la création des entrepôts à l'intérieur ou aux frontières. Des facilités nouvelles ont été accordées par la loi du 29 décembre 1917, dont les dispositions ont été codifiées par un décret du 28 décembre 1926 (*J. O.*, 31 déc. 1926).

commerce sont à l'heure actuelle concessionnaires de nombreux entrepôts, qu'elles gèrent avec profit (4).

Devant les multiples avantages que présentent les entrepôts, on a été amené à se demander s'il ne conviendrait pas d'en étendre les limites trop étroites malgré les modifications libérales apportées par la loi du 29 décembre 1917. En revenant à l'idée première des ports francs, on a envisagé la création de *zones franches*. Il faut entendre par là une portion d'un port et des territoires adjacents où les marchandises sont admises en franchise de tous droits de douane et de taxes intérieures de consommation. Les zones franches ont surtout l'avantage de permettre, mieux que les entrepôts, les transformations ou manipulations de produits pour les adapter à la clientèle et soutenir de cette façon une concurrence avantageuse.

Les Chambres de commerce ne manquèrent jamais de faire prévaloir tous les avantages qu'il y aurait à créer des zones franches. Après une longue lutte qui vit de nombreux projets échouer, un décret-loi du 24 mai 1938 (5) autorisa la création facultative de zones franches maritimes et fluviales. Aux termes de ce décret, la zone franche est instituée sur la demande de la Chambre de commerce et du Port autonome. La zone franche peut être concédée soit au Port autonome, soit à la Chambre de commerce, suivant que le port est ou non placé sous le régime de l'autonomie.

Il semble souhaitable que ce décret, qui n'a pu encore être mis en application, soit repris après la guerre. Dans cette hypothèse, les Chambres de commerce seraient tout désignées pour être concessionnaires de zones franches, comme elles le sont des entrepôts. Mieux que les sociétés privées, poussées par un esprit de lucre, mieux que les municipalités, dominées par la politique, elles seraient qualifiées en tant que représentant les intérêts généraux du commerce pour en assurer la gestion.

§ II. — Les magasins généraux et salles de vente publique.

Les Chambres de commerce ne s'occupent pas seulement de faciliter les relations des commerçants avec la douane, parfois aussi, en prenant la gestion des magasins généraux, elles aident

---

(4) Les Chambres de commerce de Bordeaux, Boulogne-sur-Mer, Bourg, Brest, Calais, Granville, Colmar, Limoges, Rochefort, Roubaix, Saint-Etienne, Saint-Nazaire, Strasbourg, Tours et Paris gèrent des entrepôts.

(5) *J. O.*, 25 mai 1938.

au magasinage des marchandises dans les meilleures conditions de crédit (6).

Le rôle des magasins généraux est important dans la vie économique du pays (7). Ils dispensent les industriels et les commerçants de louer des magasins particuliers pour entreposer leurs marchandises, ce qui ne laisse d'avoir de l'importance quand on sait que les frais de garde des magasins généraux sont toujours inférieurs aux frais de location des magasins particuliers. Mais ils sont surtout un merveilleux instrument de crédit en permettant aux propriétaires de ces marchandises de les engager ou de les vendre sans les déplacer par le procédé ingénieux des warrants. Quiconque fait un dépôt de marchandises dans un magasin général reçoit un double titre : récépissé et warrant détachés d'un registre à souche. Le récépissé est un bulletin qui constate le dépôt. Il énonce les nom, profession et domicile du déposant, la nature de la marchandise et les indications propres à en établir l'identité et la valeur. Le warrant est un bulletin de gage sur lequel ces mêmes énonciations sont reproduites. Ces deux titres, étant à ordre, se transmettent par endossement. Le warrant, qui n'est autre chose qu'un billet à ordre accompagné d'une sûreté en marchandises, circule comme tout effet de commerce et peut faire l'objet d'un nombre illimité d'endossements, dont la transcription sur le registre du magasin n'est pas obligatoire. On conçoit aisément tous les avantages d'un pareil système, qui facilite l'exécution des opérations dont les marchandises font l'objet.

Aussi, bien que les magasins généraux soient le plus souvent exploités par des sociétés anonymes ou par des villes, les Chambres de commerce, comprenant tous les avantages que le commerce peut tirer de semblables institutions, n'ont pas manqué quelquefois d'en demander la concession. Bien avant la loi du 9 avril 1898, alors que le législateur n'avait pas encore prévu les magasins généraux dans la liste des établissements gérés par les Chambres de commerce, elles avaient été autorisées à en créer en se fondant sur l'analogie qu'ils présentaient avec les entrepôts qu'elles exploitaient déjà (8).

---

(6) Souvent les magasins généraux sont communs avec les entrepôts. C'est ainsi que les entrepôts gérés par la Chambre de commerce de Paris sont classés magasins généraux.

(7) Les lois du 28 mai 1838 et le décret du 12 mars 1859 furent les premiers textes régissant la création et le fonctionnement des magasins généraux. Ils furent suivis par de nombreux textes postérieurs.

(8) Plus de quinze Chambres de commerce ont ouvert des magasins généraux. On peut citer les Chambres de commerce de Bordeaux, Bougie, Boulogne, Brest, Calais, La Rochelle, Morlaix, Nantes, Paris, Oran, Rochefort, Roubaix, Saint-Etienne, Tours.

Les Chambres de commerce furent également autorisées à créer des salles de vente publique, qui sont les annexes naturelles des magasins généraux, puisqu'elles sont chargées d'assurer la vente des marchandises qui y sont déposées. Les salles de vente constituent un précieux avantage pour les propriétaires de marchandises, qui pourront ainsi les écouler dans des conditions de concurrence profitables à tous les intérêts.

Dans l'exploitation des magasins généraux et des salles de vente publique, les Chambres de commerce sont soumises aux mêmes obligations que les particuliers. Néanmoins, le cautionnement exigé du concessionnaire selon la loi du 31 août 1870 et le décret du 9 juin 1898 n'est pas exigé des Chambres de commerce. On a compris, en effet, qu'on pouvait dispenser les Chambres de commerce de cette obligation, car elles agissent sous le contrôle de l'administration, d'autant que ces cautionnements fort importants auraient obligé les Chambres de commerce à contracter des emprunts qui se seraient traduits par un supplément d'imposition additionnelle ou de taxes dont les particuliers auraient supporté en définitive les conséquences.

***

L'intervention des Chambres de commerce dans la gestion des entrepôts et des magasins généraux présente de nombreux avantages pour le public commerçant, pour l'Etat et pour les compagnies consulaires elles-mêmes.

Elle offre tout d'abord des garanties spéciales de loyauté, de sincérité et d'authenticité dans les opérations effectuées que le public ne trouverait pas à un même degré dans les exploitations privées, puisque aussi bien, ici, l'intérêt des Chambres de commerce se confond avec l'intérêt de ceux qui ont recours à leurs services.

Elle offre en outre pour l'Etat une garantie contre la fraude toujours possible quand on songe aux spéculations de toutes sortes auxquelles peut donner lieu le warrantage et la liquidation des marchandises lorsqu'ils sont le fait d'entreprises privées.

Enfin, elle offre des avantages pour les Chambres de commerce elles-mêmes, car certaines, notamment celle de Bordeaux, tirent de l'exploitation de leurs entrepôts et de leurs magasins généraux des revenus très importants, dont elles emploient une grande partie à subventionner des œuvres et des institutions utiles au commerce et à l'industrie.

Section II.

Les services de contrôle économique.

Nous entendons sous cette dénomination des services, comme les Bureaux de conditionnement, les Bureaux d'analyses et essais, les Bancs d'épreuves pour les armes, qui ont pour but d'assurer la loyauté et la régularité de certaines transactions. En tant qu'organismes représentant les intérêts publics du Commerce et de l'Industrie, les Chambres de commerce sont particulièrement aptes à exercer ainsi une sorte de « police de la loyale concurrence ».

A. — Bureaux publics de conditionnement.

Ce sont là des établissements assez anciens et qui occupent une place particulière parmi ceux que gèrent les Chambres de commerce (9).

Les Bureaux de conditionnement ont pour objet de prévenir les mécomptes que peut occasionner la nature hygrométrique des fibres textiles dans les livraisons faites entre vendeurs et acheteurs. Ils fixent le poids loyal et marchand des matières textiles — considérées en bonne condition — c'est-à-dire compte tenu de l'humidité normale inhérente à la nature de chaque produit.

Les opérations des Bureaux de conditionnement, d'abord limitées à la laine et à la soie, ont été plus tard appliquées au coton et à toutes les fibres textiles employées dans la fabrication des tissus.

D'une façon générale, en plus du conditionnement proprement dit, sont déterminées les caractéristiques de tous les articles textiles par le décreusage des soies, le dégraissage des laines, le titrage, le numérotage et la torsiométrie des fils, l'essai dynamométrique des fils et des tissus.

Le caractère délicat de ces opérations explique que les Bureaux de conditionnement soient confiés à des organismes publics comme les Chambres de commerce, qui offrent aux acheteurs des garanties plus sérieuses que l'initiative privée (10).

---

(9) La Chambre de commerce de Lyon, plusieurs fois sollicitée au XVIIIe siècle, fut la première à prendre l'initiative d'un bureau public de conditionnement au début du XIXe siècle.

(10) Les Chambres de commerce de Lyon, Saint-Etienne, Roubaix, Roanne, Marseille, Calais, Mazamet, Elbeuf, Paris, ont des bureaux de conditionnement pour les laines, soies et textiles. La Chambre de commerce de Bordeaux avait obtenu par décret, avant la guerre, la gestion d'un bureau de conditionnement des bois exotiques ayant à sa tête un expert juré qui présidait aux opérations.

Mais bien qu'ayant un caractère public, les Bureaux de conditionnement ne jouissent pas d'un monopole exclusif. Le recours au Bureau public est facultatif, et les commerçants et industriels peuvent faire les opérations de conditionnement dans leurs propres ateliers.

B. — Bureaux publics d'analyses et d'essais.

Certaines Chambres de commerce ont des laboratoires d'analyses et de recherches industrielles qui se rapprochent par leur nature des Bureaux de conditionnement.

Ces laboratoires ont pour but de faire des recherches, analyses, expertises de toute nature sur tous produits et matières industrielles (Chambre de commerce de Roubaix pour le textile).

De semblables bureaux existent pour l'essai et l'analyse des papiers et des pâtes à papier (Chambres de commerce de Paris et de Grenoble).

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de commerce de Paris gère un *service public de contrôle des diamants, perles fines et pierres précieuses*, qui a pour but d'en garantir l'authenticité. Son rôle est analogue à celui de la garantie pour les métaux précieux. Il fonctionne en liaison avec le Service de la répression des fraudes.

C. — Bancs d'épreuves pour les armes a feu.

La loi du 14 août 1885 a enlevé aux épreuves des armes leur caractère obligatoire (11), ce qui n'a pas manqué d'amener la suppression des bancs d'épreuves qu'entretenaient certaines Chambres de commerce. Cependant, les Chambres de commerce de Paris, de Saint-Etienne, à la demande du commerce, ont continué d'entretenir des Bancs d'épreuves facultatifs (12) pour la raison que l'épreuve étant obligatoire dans certains pays étrangers, le poinçonnage des armes est nécessaire pour les commerçants qui font de l'exportation. Il est, en outre, une marque de garantie pour l'acheteur. Cependant, les commerçants conservent une entière liberté pour donner leurs armes aux Bancs d'épreuves exploités par les particuliers, de préférence à ceux exploités par les Chambres de commerce.

---

(11) Un décret du 14 décembre 1810, suivi de la loi du 14 juillet 1880 et du décret du 19 juin 1885, avait rendu cette épreuve obligatoire.

(12) Autorisés et approuvés par décret du 7 novembre 1895.

***

Outre ces principaux services de contrôle que nous venons d'examiner, certaines Chambres de commerce possèdent des balances pour la détermination du poids spécifique du blé (Saint-Nazaire, Bordeaux); certaines autres ont des services de poids publics (Rouen). La ville de Rouen, en particulier, a concédé à la Chambre de commerce, pour une durée devant expirer le 31 décembre 1948, l'exclusivité du droit d'exercer les fonctions de peseur, mesureur et jaugeur dans l'étendue de la ville.

Section III.

Les services d'enseignement et de propagande.

Les Chambres de commerce, en raison de leur mission, ont toujours considéré comme une de leurs tâches essentielles de collaborer à la formation de tous les éléments qui participent à l'activité industrielle et commerciale du pays, depuis le chef d'entreprise jusqu'à l'employé et l'ouvrier. C'est pourquoi les services d'enseignement administrés par les Chambres de commerce s'exercent dans deux domaines différents : le domaine de l'enseignement commercial, le domaine de l'enseignement technique.

§ I^er^. — Le domaine de l'enseignement commercial.

Le commerce ne se fait plus aujourd'hui comme il se faisait autrefois; il exige de la part de ceux qui s'y adonnent des connaissances aussi étendues que précises : « Je ne connais pas, disait Gœthe, d'esprit qui doive être plus large et plus cultivé que celui d'un vrai commerçant. » C'est d'autant plus vrai dans notre vie moderne, où le commerce s'est compliqué à l'égal de l'industrie elle-même. Les Chambres de commerce, toujours préoccupées de la prospérité du commerce, n'ont pas manqué de constater l'insuffisance de la formation des commerçants par la seule pratique et ont créé des écoles pour vulgariser l'enseignement commercial théorique. A une époque plus récente, la Chambre de commerce de Paris a complété cet enseignement théorique par un enseignement clinique des affaires.

A. — Enseignement théorique du commerce.

La loi du 9 avril 1898 donne aux Chambres de commerce le droit de fonder et d'administrer des Ecoles commerciales (arti-

cle 14). Mais bien avant cette loi, les Chambres de commerce avaient créé des écoles pour la formation des cadres supérieurs ou subalternes du commerce. On peut même dire que les Chambres de commerce sont, en France, les premières institutions qui ont pris en main l'enseignement commercial. Dès 1802, la Chambre de commerce de Bordeaux avait déjà créé une Ecole de commerce. Par la suite, la Chambre de commerce de Paris créait l'Ecole de l'avenue Trudaine pour l'enseignement commercial du premier degré; en 1869, elle rachetait et réorganisait l'Ecole supérieure de commerce; enfin, en 1881, elle fondait l'Ecole des hautes études commerciales. D'autres Chambres de commerce étaient entrées dans la même voie des réalisations.

Mais ce fut surtout après la loi du 9 avril 1898 que les Chambres de commerce prirent des initiatives heureuses dans le domaine de l'enseignement commercial à tous les degrés. A l'heure actuelle, des Ecoles supérieures de commerce et des Instituts commerciaux, entretenus et patronnés par les Chambres de commerce, fonctionnent dans plus de vingt villes : Le Havre, Lille, Montpellier, Nancy, Toulouse, Dijon, Marseille, Alger, Lyon, Bordeaux, Mulhouse, Strasbourg, Clermont-Ferrand, Rouen, Rennes, Nantes.

La Chambre de commerce de Lyon a surtout développé l'enseignement colonial, qu'elle encourage par des bourses et sous formes diverses. La Chambre de commerce de Paris, plus particulièrement, offre une gamme complète d'enseignement commercial théorique.

Au premier degré, nous trouvons pour ceux qui sortent de l'école primaire deux écoles jumelles, les Ecoles commerciales de la Rive droite et de la Rive gauche; au deuxième regré, l'Ecole supérieure du commerce; enfin, pour couronner le tout, l'Ecole des hautes études commerciales, où se recrutent en grande partie les chefs de service commerciaux des entreprises françaises du commerce, de l'enseignement et des banques.

Parallèlement, nous trouvons un enseignement féminin qui ne le cède en rien au précédent : au premier degré, l'Ecole commerciale pour jeunes filles; au deuxième rang, l'Ecole de haut enseignement commercial, conçu dans le but de donner aux jeunes filles l'instruction technique nécessaire pour accéder aux emplois supérieurs des administrations commerciales, industrielles et bancaires.

Dans ces dernières années, les Ecoles de commerce, et notamment les Ecoles supérieures de commerce, ont eu à lutter contre la crise de l'enseignement commercial, qui peut s'expliquer par la

faiblesse de la natalité, mais aussi par le mouvement qui porte la jeunesse vers les carrières administratives aux époques de dépression économique. Malgré tout, les Chambres de commerce se sont efforcées de ne pas réduire pour autant la valeur des diplômes qui sont délivrés dans leurs écoles; elles ont donné, en outre, leur plein appui à la réforme réalisée dans l'enseignement commercial par le décret du 19 mai 1937, qui a eu pour but de relever le niveau de l'enseignement.

B. — Enseignement clinique du commerce (13).

Avec la complexité de plus en plus grande des faits économiques, la seule formation théorique, aussi poussée qu'elle soit, ne suffit plus à former les cadres supérieurs des grandes entreprises. Certains esprits ont alors compris la nécessité d'une préparation pratique aux affaires, sachant bien qu'il ne pouvait y avoir un divorce entre la théorie et la pratique, mais que les deux devaient se compléter harmonieusement : « comme si, suivant Demolombe, la théorie étrangère au progrès du temps et des mœurs, privée de l'enseignement de l'expérience, ne devait pas dégénérer bientôt en vaine spéculation; comme si la pratique sans méthode et sans règle n'était pas autre chose, à son tour, qu'une pitoyable et dangereuse routine ».

S'inspirant de la méthode du « cas », qui avait fait fortune aux U. S. A., à l'Université de Harvard pour l'enseignement du droit et des affaires, la Chambre de commerce de Paris créa en 1930 un véritable enseignement clinique du commerce, qui prit le nom de « Centre de préparation aux affaires », et qui est devenu depuis « le Centre de perfectionnement dans l'administration des affaires », plus connu encore sous le nom de C. P. A., et reconnu par l'Etat par le décret du 4 décembre 1932. Ce Centre a pour but d'initier une élite de jeunes gens pourvus d'une large culture générale à l'administration pratique des entreprises ou de les y perfectionner.

La méthode d'enseignement est la « méthode du cas », ou « case system », suivant laquelle les cours théoriques sont remplacés par des discussions, à la manière de la maïeutique de Socrate, sous la direction de professeurs. Ces discussions portent non sur des affaires fictives, mais sur des cas concrets empruntés à la vie réelle des entreprises. Cette nouvelle méthode, qui avait été accueillie avec une certaine méfiance, a donné de si bons résultats « qu'elle s'est révélée non seulement viable, mais vitale ».

---

(13) Cf. Pierre Joly, *L'éducation du chef d'entreprise*, Librairie de l'Enseignement technique, 1939.

Au Centre de perfectionnement dans l'administration des affaires a été adjoint un « Bureau des recherches industrielles et commerciales », organisme spécialisé chargé de puiser « les cas » au sein même des entreprises pour en faire autant de thèmes de discussions.

§ II. — Le domaine de l'enseignement technique.

Les Chambres de commerce ont été amenées à s'occuper du problème de l'enseignement technique, qui n'a pas seulement un aspect social, mais un aspect économique essentiel, et qui fait l'objet des justes préoccupations de leurs ressortissants.

Constatant une diminution de la valeur des ouvriers ou des employés à mesure que se développait le machinisme et la technique moderne, les Chambres de commerce ont créé, en se fondant sur l'article 14 de la loi du 9 avril 1898, des cours pour la propagation des connaissances industrielles et des services ou établissements de formation professionnelle.

D'une façon générale, les Chambres de commerce se sont surtout appliquées à organiser l'enseignement technique suivant les tendances économiques de leur circonscription. C'est ainsi que la Chambre de commerce d'Alençon administre une Ecole dentellière pour la fabrication du point d'Alençon; les Chambres de commerce de Dieppe et de Fécamp, une Ecole de pêches maritimes et de navigation; la Chambre de commerce de Marseille, des cours de mécaniciens et de radiotélégraphistes, un Institut technique supérieur, une Ecole de préparation aux carrières maritimes (Ecole Courbet), une Ecole d'ingénieurs; la Chambre de commerce de Troyes, des cours de physique et de chimie industrielle; la Chambre de commerce de Nancy, une Ecole de géométrie et d'arpenteurs, une Ecole de métallurgie et des mines...

D'autres Chambres de commerce ont plus spécialement reçu délégation de commissions locales professionnelles pour organiser conformément aux dispositions de la loi Astier, du 25 juillet 1919, des cours professionnels obligatoires qui préparent aux examens du certificat d'aptitude professionnelle et du brevet professionnel : Chambres de commerce de Rennes (Institut polytechnique de Bretagne), Chambre de commerce du Mans et de la Sarthe, etc.

Certaines Chambres de commerce se sont également intéressées au problème important de l'orientation professionnelle en même temps qu'à celui de la formation professionnelle. C'est notamment le cas de la Chambre de commerce de Paris, qui a pris l'initiative,

il y a plus de vingt ans, de créer des ateliers-écoles d'orientation professionnelle et d'apprentissage, dont le but est de faciliter aux enfants (garçons et filles) sortant de l'école primaire le choix d'un métier conforme à leur goût et à leurs aptitudes et de leur donner la formation professionnelle nécessaire (14).

L'orientation professionnelle expérimentale est à la base des ateliers-écoles. Elle est le complément de l'orientation professionnelle scientifique. Dès leur arrivée, les jeunes gens effectuent des stages successifs dans les différents ateliers, et, selon les résultats obtenus, ils sont affectés dans le métier où ils ont marqué le plus d'aptitudes. L'orientation professionnelle se fond ici en quelque sorte dans l'apprentissage, et cette méthode permet, mieux qu'un rapide examen basé sur des tests rigides, d'orienter efficacement l'apprenti. La Chambre de commerce de Paris a créé ainsi neuf ateliers-écoles, dont deux écoles de vente (une pour les garçons, une pour les filles). Ces ateliers réunissent environ 3.000 apprentis, répartis en 68 ateliers qui préparent aux professions les plus diverses de l'industrie, notamment à celles du fer, du bois, de la mécanique, de la coiffure, de la peinture, de l'alimentation, du jardinage, du bâtiment, etc.

Les ateliers-écoles de la Chambre de commerce de Paris, tentés à l'origine à titre d'expérience, ont pleinement réussi, et certaines Chambres de commerce n'ont pas manqué de s'en inspirer. Notons la Chambre de commerce du Mans et de la Sarthe, qui, depuis 1933, gère des ateliers-écoles calqués sur ceux que nous venons d'examiner.

*
* *

Les Chambres de commerce sont tournées vers l'avenir et s'efforcent de le préparer non seulement en assurant la formation des futurs agents de l'activité économique, mais également en déployant une certaine activité de propagande. Dans ce but, les Chambres de commerce administrent des musées : Musées historiques des tissus à Lyon et à Tourcoing (15), Musée lyonnais des arts décoratifs, Musée commercial d'échantillons des produits de la région à Mâcon.

Les Chambres de commerce organisent, en outre, des stages

---

(14) Cf. A. Lomont, *L'organisation et l'orientation professionnelles de l'apprentissage dans les ateliers-écoles de la Chambre de commerce de Paris* (*Production*, oct. 1943, p. 17).

(15) Importante collection de 250.000 morceaux de tissus permettant de suivre l'évolution du tissu d'art depuis les origines européennes jusqu'à nos jours.

commerciaux à l'étranger ou préparent des foires-expositions régionales qu'elles subventionnent : expositions industrielles ou coloniales de Lyon, de Bordeaux, et, en général, de toutes les villes où se rencontre une richesse spécifiquement nationale. Certaines, comme la Foire de Paris, sont devenues des manifestations internationales.

Section IV.

Les Bourses de commerce (16).

Nul n'ignore à l'heure actuelle le rôle économique et social important des Bourses de commerce, dont le but essentiel est de favoriser les échanges, en rapprochant l'offre et la demande, et de régulariser le cours des transactions. Elles peuvent être définies : des centres où se négocient sous l'autorité du gouvernement, à heure et jour fixes, un certain nombre de marchandises dont on constate le cours.

De cette définition, il appert que les Bourses de commerce sont choses publiques, puisqu'elles sont placées sous l'autorité de l'Etat. De nombreuses lois et actes administratifs depuis la loi du 28 ventôse an IX, qui les régit encore, n'ont pas manqué de renforcer ce caractère public et d'en faire de véritables services publics.

Cependant, à partir du milieu du XIXe siècle s'est élaborée une large décentralisation qui a eu pour conséquence de confier aux Chambres de commerce une grande partie des pouvoirs de l'autorité publique sur les Bourses de commerce; l'article 20 de la loi du 9 avril 1898, reproduisant l'article 13 du décret du 3 septembre 1851, stipule en effet que : « quand il existe dans une ville une Chambre de commerce et une ou plusieurs Bourses de commerce, l'administration de la Bourse ou des Bourses appartient à la Chambre » (17).

Certaines Chambres de commerce qui ont dans leur circonscription une Bourse de commerce vont donc en avoir obligatoirement « l'administration ». Mais, en raison de la généralité de ce terme et du peu de précisions apportées par les travaux préparatoires de la loi du 9 avril 1898 en ce domaine, on s'est demandé en quoi consistait ce droit « d'administration » des Chambres de commerce sur les Bourses.

---

(16) René Villemer, *La réglementation de la Bourse de commerce de Paris*, Librairie sociale et économique, 1939.

(17) Il ne s'agit ici que des Bourses de commerce. Selon le dernier alinéa de l'article 20, la Bourse des valeurs de Paris, qui, dans le dernier quart du XIXe siècle, s'est séparée de la Bourse des marchandises, n'est pas régie par ces dispositions.

Disons tout de suite que dans ces droits d'administration ne rentrent pas les droits de police, puisque, nous dit l'article 20, la Chambre de commerce a l'administration de la Bourse « sans préjudice des droits du maire et de la police municipale dans les lieux publics ».

Nous sommes alors amené à nous demander s'il faut entendre par « administration » l'exécution du service matériel, comme l'entretien ou la réparation des locaux, et, en outre, d'une façon plus large, certains pouvoirs concernant les règlements des marchés. C'est bien à cette conception qu'on s'est arrêté, et, sous le terme général de pouvoirs « d'administration », les Chambres de commerce, en même temps qu'elles doivent pourvoir aux besoins matériels, ont la faculté de prendre toutes les mesures nécessaires susceptibles de permettre à la Bourse d'accomplir sa double fonction essentielle, qui est de faciliter les échanges et de constater le cours des denrées. Et c'est en particulier à ce droit d'administration, nous dit M. Mestre, « que peuvent être rattachés les pouvoirs considérables que les textes reconnaissent aux Chambres de commerce en ce qui concerne les règlements des marchés » (18). Le sens du mot « administration » de l'article 20 de la loi de 1898 serait alors semblable à celui qu'emploie l'article 14 de la même loi, qui dit que « les Chambres de commerce peuvent être autorisées à fonder et à *administrer* des établissements à l'usage du commerce ». Les Bourses de commerce seraient alors administrées en fait comme les autres services des Chambres de commerce. C'est ce qui se produit notamment à la Chambre de commerce de Paris, où la Bourse de commerce est administrée, à la manière des autres services, par la « Commission administrative des marchés réglementés », dont l'un des membres s'occupe, en liaison avec les « services du domaine et du matériel », des opérations d'entretien et de réparation des locaux.

Cette conception, d'ailleurs, ne se fonde pas seulement sur l'interprétation juridique de l'article 20 de la loi de 1898, elle prend également tout son sens à la lumière de certains textes spéciaux à la suite desquels se dessina une évolution qui eut pour conséquence d'élargir l'intervention première des Chambres de commerce dans les Bourses.

Sans doute, « le droit d'administration » des Chambres de commerce sur les Bourses, tel qu'il avait été prévu par le décret de 1851, se limitait à l'origine uniquement à la satisfaction de simples besoins matériels. Mais déjà, en 1898, il devait recevoir une

---

(18) V. arrêt du C. E. du 26 juill. 1935, S., 1936. 3. 41, note Mestre.

interprétation plus extensive par l'effet de la loi du 18 juillet 1866, relative aux courtiers de marchandises, qui confiait aux Chambres de commerce des attributions consultatives en ce qui concerne l'établissement des règlements de la Chambre syndicale des courtiers assermentés et la fixation des droits de courtage pour les ventes publiques. Cependant il fallut attendre le décret du 21 juin 1913 pour que les Chambres de commerce se voient conférer effectivement par le Gouvernement de larges attributions en matière d'administration des Bourses. En effet, si ce décret fixait dans ses articles 2 à 10 les détails d'application des deux lois de finance du 13 juillet 1911 et du 27 juillet 1912, qui édictaient les mesures applicables aux courtiers et commissionnaires opérant sur les marchés à terme, dans son article 1er, il se préoccupait de donner un pouvoir réglementaire aux Chambres de commerce en matière de marché à terme ou à livrer. Il stipulait notamment que les modifications qui seraient apportées aux règlements de ces marchés et l'abrogation des règlements en vigueur devraient être l'œuvre de la Chambre de commerce, après avis des groupements intéressés. Par la suite, un arrêté du 13 novembre 1913 vint préciser la procédure à suivre dans ces différents cas.

Les pouvoirs réglementaires conférés ainsi aux Chambres de commerce paraissaient logiques. Les Chambres de commerce ne représentaient-elles pas officiellement les intérêts du commerce et de l'industrie, qui se trouvent engagés d'une façon permanente dans le fonctionnement des marchés à terme, et ne sont-elles pas capables, à ce titre, d'en élaborer mieux que quiconque les règlements ?

C'est en application du décret du 21 juin 1913 que la Chambre de commerce de Paris élabora en 1935 un règlement commun à tous les marchés à terme de la Bourse de commerce de Paris. La question s'est posée alors de savoir si la Chambre de commerce n'outrepassait pas ainsi ses droits (19). Les syndicats des marchés, notamment, craignant de perdre leurs prérogatives, marquèrent une certaine résistance en faisant valoir les droits qu'ils croyaient avoir acquis sur les règlements antérieurs. En réalité, ces règlements, actes publics, ne sont pas pour cela immuables et peuvent toujours être modifiés par l'autorité publique compétente ou celle qui est déléguée par elle, en l'occurrence les Chambres de commerce, sous réserve de respecter les procédures fixées.

En opérant la réforme de 1935, la Chambre de commerce de Paris ne faisait que respecter ces principes fondamentaux. Aussi

(19) C. E., 20 juill. 1935, S., 1936. 3. 41.

bien, le règlement général des marchés a été homologué par un arrêté ministériel du 28 août 1935. Depuis, quatre règlements spéciaux ont été élaborés et homologués (ceux des marchés des sucres; des blés, seigles, avoines et orges; des huiles; des caoutchoucs).

Il faut donc reconnaître aux Chambres de commerce de larges pouvoirs dans l'administration des Bourses de commerce, et ceci ne laisse pas de montrer, « sous un aspect fertile en enseignements théoriques et pratiques, les larges attributions administratives qui peuvent être dévolues aux organismes consulaires » (20).

---

(20) Les Chambres de commerce ont l'administration des Bourses et la surveillance des marchés qui s'y traitent dans les villes d'Amiens, Bordeaux, Caen, Epinal, Le Mans, Nancy, Nantes, Paris, Lorient, Saint-Nazaire, Saint-Quentin, Valenciennes.

CHAPITRE III

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES DE COMMERCE A L'OUTILLAGE ECONOMIQUE DU PAYS

Les Chambres de commerce ne bornent pas leur activité à l'administration d'établissements à l'usage du commerce; s'élevant sur un plan plus général, elles collaborent à la réalisation de grands travaux relatifs à l'outillage économique du pays.

Elles peuvent employer à cet effet la procédure des fonds de concours (art. 22 de la loi du 9 avril 1898). Ainsi la Chambre de commerce de Marseille a pris à sa charge la moitié des travaux de construction du canal de Marseille au Rhône, avançant l'autre moitié à l'Etat. La Chambre de commerce de Paris a, depuis 1900, voté à titre d'avance à l'Etat, sans intérêt, la plus grande partie des sommes nécessaires à l'amélioration du réseau téléphonique de la région parisienne.

Mais les Chambres de commerce peuvent aussi demander elles-mêmes la concession de travaux ou la gestion de services d'intérêt général, comme la loi du 9 avril 1898 leur en donne le droit. L'article 15 de la loi prévoit, en effet, que « les Chambres de commerce peuvent, dans les formes prescrites par la loi du 27 juillet 1870 (1), être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes et les voies navigables de leur circonscription ». Le législateur de 1898 consacrait ainsi une activité qui, bien que n'ayant jamais été précisée dans un texte de loi, remontait aux temps les plus reculés de l'histoire consulaire, puisque, dès sa création, la Chambre de commerce de Marseille assurait déjà l'administration de son port. Mais l'expression « notamment », employée par le texte susvisé, n'entend pas limiter l'activité des Chambres de commerce seulement au domaine mari-

(1) La loi du 27 juillet 1870, art. 1er, exigeait l'intervention d'une loi pour les travaux assez importants et d'un décret en Conseil d'Etat pour ceux de moindre importance; mais cf. loi du 23 mai 1941.

time et fluvial; elle leur réserve, bien au contraire, un champ d'action qu'elles se sont d'ailleurs toujours révélées aptes à exploiter suivant les circonstances et l'évolution de la vie économique. Elles ont ainsi largement participé à l'équipement économique du pays, se consacrant spécialement au développement des moyens de communication.

En un temps où, par suite du développement des transports, le commerce exigeait d'être servi avec ponctualité, sans délai, au meilleur compte et là où il voulait, les Chambres de commerce ont compris que, pour jouer pleinement leur rôle de mandataire du commerce local pour la gestion d'intérêts collectifs, elles devaient s'efforcer de faciliter à leurs commettants la conclusion de leurs transactions en contribuant de leur mieux à l'amélioration des moyens d'accès à leur circonscription. Elles ont créé et administré dans ce but un certain nombre de ports aériens. Cependant, il faut reconnaître que c'est dans l'administration et l'outillage des ports maritimes et fluviaux que le rôle et l'importance des Chambres de commerce se sont surtout fait sentir jusqu'à maintenant.

Nous étudierons successivement le rôle des Chambres de commerce dans les ports maritimes et fluviaux et leur rôle dans les ports aériens.

Section première.

Rôle des Chambres de commerce dans les ports maritimes.

Dans la plupart des pays, les ports maritimes de commerce ont une existence propre et indépendante. Ils appartiennent le plus souvent à des collectivités qui les exploitent à leurs risques et périls, telles que les villes, les compagnies de chemin de fer ou les sociétés privées. Ils ont leur budget personnel et jouissent de l'unité de direction indispensable à la bonne marche d'un port moderne, sans que pour cela l'Etat s'en désintéresse.

En France, au contraire, les ports sont la propriété de l'Etat depuis la Révolution de 1789 et le premier Empire, et c'est l'Etat qui, par l'intermédiaire des Ponts et Chaussées, les construit, les entretient, les gère. Cependant il convient de distinguer deux domaines différents : il y a les travaux de création, d'amélioration ou d'extension des ports, qui sont assurés par l'Etat, mais il y a, d'autre part, l'aménagement et l'exploitation de l'outillage, dont l'Etat n'aime pas à se charger, et qu'il abandonne le plus souvent à l'initiative des particuliers, auxquels, pour suppléer à

leur carence, n'a pas tardé à se substituer l'activité des collectivités locales, et notamment celle des Chambres de commerce.

Mais il ne faudrait pas croire que ces deux domaines soient irrémédiablement séparés. C'est ainsi que l'Etat peut intervenir quand l'aménagement d'un outillage est trop coûteux pour être entièrement couvert par la Chambre de commerce intéressée. Inversement, les Chambres de commerce participent à la création et à l'aménagement des ports par la procédure des fonds de concours, qui provoque des travaux sur la conduite et l'exécution desquels elles ont souvent un droit de regard. Elles jouent enfin un certain rôle dans la gestion des ports autonomes.

§ Ier. — Financement des travaux d'établissement et d'amélioration des ports par les Chambres de commerce.

Au début du XIXe siècle, l'Etat se réservait l'exclusivité des grands travaux des ports maritimes, qu'il exécutait avec ses propres ressources. Mais par la suite, et notamment dans le dernier quart du XIXe siècle, les finances gouvernementales se trouvèrent dans l'impossibilité de faire face aux dépenses considérables des travaux de création, d'aménagement ou d'extension des ports par suite du développement de la navigation à vapeur. L'Etat fut donc contraint pour des nécessités budgétaires de réclamer le concours financier des collectivités locales « intéressées », et notamment des Chambres de commerce. Ces dernières, composées d'armateurs, de commerçants importateurs et exportateurs, étaient intéressées au premier chef au développement des ports et prêtèrent de bonne grâce leur appui financier à l'Etat soit à l'aide d'avances remboursables, soit à l'aide de subsides non remboursables. Les premières participations des Chambres de commerce se manifestèrent sous le second Empire. Elles devinrent une véritable règle sous la IIIe République, surtout à partir du moment où le gigantesque programme de travaux entrepris par le ministre de Freycinet — qui avait posé le principe des grands travaux des ports au moyen des seules ressources de l'Etat — se solda par un échec. On dut de nouveau faire appel à la pratique des avances des Chambres de commerce, puis le système des subsides ou subventions gratuites supplanta le système des avances (2).

De 1870 à 1900, la participation des Chambres de commerce à

(2) E. Detraux, *Etude sur la coopération des établissements publics, et principalement des Chambres de commerce, à l'aménagement et à l'exploitation des ports maritimes de commerce*, thèse Paris, 1903; Le Chevalier, *Du rôle économique et financier des Chambres de commerce dans les ports maritimes*, thèse Paris, 1906.

l'amélioration des ports fut vraiment remarquable : sur une dépense totale de 671.745.880 francs, le montant des fonds de concours, non remboursables par l'Etat, a été de 108.946.875 fr. Dans ce chiffre, la part des Chambres de commerce fut de beaucoup la plus considérable.

Cette participation des Chambres de commerce aux frais d'aménagement des ports devint vraiment effective à partir de la loi du 7 avril 1902 sur la marine marchande, qui stabilisa et organisa le régime des fonds de concours et des péages locaux. Désormais, aux termes de cette loi (art. 16), les Chambres de commerce maritimes étaient autorisées à prélever sur les navires qui fréquentaient les ports des taxes de péage dont le montant était destiné à assurer le service des emprunts contractés ou le paiement des allocations avancées par ces organismes pour l'exécution des travaux.

« Grâce à l'utilisation qui en a été faite par les Chambres de commerce maritimes avec les efforts de l'Etat lui-même, cette loi fut un des éléments essentiels du développement des établissements maritimes français », nous dit M. Barrès (3).

La loi de 1902 fixait à la moitié de la dépense la participation financière des intéressés. C'est ainsi que de 1894 à 1922, sur une somme de 888 millions, 413 ont été fournis par le Trésor, et 475 par les collectivités locales, notamment par les Chambres de commerce. Pour ne citer que les exemples les plus importants, la loi du 23 décembre 1903 prévoyait pour le port de Sète une dépense de 2.860.000 francs, dans laquelle la participation de la Chambre de commerce était fixée à 1.680.000 francs; la loi du 21 décembre 1903 prévoyait pour le port de Dieppe une dépense de 5.820.000 fr., dans laquelle la part de la Chambre de commerce était de 3.695.000 francs.

Durant la guerre 1914-1918 et les années qui suivirent, l'équilibre qui avait été établi entre l'Etat et les Chambres de commerce pour les dépenses des ports fut rompu, et la part demandée aux fonds de concours augmenta suivant une progression de plus en plus grande.

La participation des Chambres de commerce fut surtout considérable dans les ports du Havre et de Marseille. Grâce aux subsides des Chambres de commerce de Sète et de Marseille furent construits les canaux de Sète et de Marseille au Rhône (loi du 24 décembre 1903). A une époque plus récente, la Chambre de commerce a reçu l'autorisation de contracter un emprunt de

---

(3) M. Barrès, *L'effort des Chambres de commerce en matière maritime* (*Journal de la Marine marchande*, 15 janv. 1942).

42.500.000 francs, destiné à couvrir le montant des travaux entrepris dans le port de Marseille et ses annexes.

Mais les Chambres de commerce ne servent pas seulement d'intermédiaires pour le paiement des subsides, c'est sur leur initiative que les projets de travaux sont étudiés et dressés. Elles exercent ainsi une action sur la détermination des travaux et leur prompt achèvement. D'une manière plus directe, elles interviennent dans l'aménagement des ports en demandant que leur soient accordées les principales concessions concernant les éléments de l'outillage.

§ II. — Les Chambres de commerce concessionnaires de l'outillage dans les ports maritimes.

A mesure que se développait la navigation à vapeur, les outillages comme les ouvrages des ports durent se modifier pour s'adapter aux exigences du trafic moderne. A défaut de l'Etat, qui n'aimait pas se charger des services d'outillage parce qu'il aurait éprouvé trop de difficultés pour les faire fonctionner en tant de points de territoire et pour les approprier aux besoins particuliers de chaque port, à défaut des particuliers, qui montraient peu d'empressement à gérer de tels services, les Chambres de commerce durent intervenir et les prendre à leur charge.

En dehors de l'outillage général de l'extérieur du port, qui comprend les phares, les bouées, les bateaux-feux ou phares flottants, les signaux, et qui peut, à l'occasion, être confié aux Chambres de commerce, nous entendrons plus spécialement par outillage celui de l'intérieur du port, ou *outillage d'exploitation du port.*

A notre époque moderne, un navire qui transporte une certaine cargaison de marchandises doit pouvoir effectuer rapidement « sa rotation ». Dans ce but, un outillage des plus perfectionnés sera mis à sa disposition pour lui permettre de faire au plus vite les opérations de chargement et de déchargement : ponts tournants, postes d'amarrage, hangars, magasins, appareils de levage, grues à vapeur, hydrauliques ou électriques; élévateurs, installations frigorifiques, installations pour les hydracarbures, suceuses à grains, etc. (4).

Les Chambres de commerce ont rivalisé d'émulation pour donner aux ports l'outillage d'exploitation nécessaire suivant une

(4) Pour une énumération complète des différents engins composant l'outillage maritime, voir Lafaurie-Frechin, *Le port, organe vital d'une nation* (*Navigation française*, avr. 1943).

marche constante dans la voie du progrès. Le développement de leur activité dans ce domaine a été favorisé par le droit qui leur a été reconnu d'affecter des péages locaux aux dépenses d'établissement de l'outillage (loi du 7 avril 1902 sur la marine marchande), ainsi que par la possibilité qui leur a été reconnue de combler le déficit d'un service par les excédents de l'autre.

Depuis 1885, les Chambres de commerce ont pris en charge des services d'outillage dans la plupart de nos ports, notamment à Rouen, Bayonne, Dieppe, Le Havre, Honfleur, Bordeaux, Nantes, Saint-Malo, Brest, Le Tréport, Rochefort, Morlaix, Fécamp, Calais, Sète, Cherbourg, Granville, Dunkerque, Lorient, Marseille, etc.

A l'outillage d'exploitation du port peut être rattaché l'outillage de réparation et d'entretien des navires : formes de radoub, ateliers de réparations, exploitation de cales à gril, de carénage, de slipways, de docks flottants, qui permettent de procéder en un temps minimum aux opérations indispensables. Ces ouvrages, notamment les formes de radoub, occasionnent des dépenses très élevées et ne peuvent faire l'objet de l'initiative des Chambres de commerce. Ils sont le plus souvent construits par l'Etat. Cependant, dans plusieurs ports, leur exploitation est confiée aux Chambres de commerce : Calais, Cherbourg, Granville, Bayonne.

Les Chambres de commerce prennent aussi en charge, dans certains cas, des services de remorquage quand il y a carence de l'initiative privée. Ces services, qui ont pour caractère essentiel d'être très onéreux, sont assurés au moyen de puissants navires spéciaux dont on se sert pour l'entrée et la sortie des navires dans les ports et dans les cales sèches. Les Chambres de commerce de Calais, Boulogne, Dieppe, Honfleur, Caen, Morlaix, Bayonne, possèdent des services de remorquage.

Enfin, les Chambres de commerce exploitent des services de sauvetage, des services de police des ports, des services d'éclairage, de propreté des quais, des services de pilotage...

Tous les services d'outillage des Chambres de commerce sont installés sur les quais et les terre-pleins, qui font partie du domaine public maritime. Leur exploitation s'accompagne donc, de façon générale, de concessions du domaine public.

L'établissement des appareils et installations qui constituent l'outillage est autorisé par décret, après enquête, et soumis aux clauses d'un cahier des charges annexé. Dans certains cas, cependant, l'installation et l'exploitation des engins flottants (remorqueurs, pontons, grues) peuvent être réalisées sans autorisation administrative, sous réserve de se conformer aux règlements de police en ce qui concerne leur emplacement et leur utilisation.

Pour les concessions, un cahier des charges type (5) réglemente assez étroitement l'action des Chambres de commerce. Selon les dispositions de ce cahier des charges, les concessions accordées aux Chambres de commerce ne créent en leur faveur aucun privilège ni monopole : l'utilisation des appareils et des hangars n'est que facultative pour le public; les quais où sont installés ces appareils et ces hangars demeurent affectés à l'usage du public, qui peut y circuler librement; enfin, l'administration concédante se réserve le droit d'accorder de semblables concessions à toute autre personne. C'est ainsi que l'on cite trois cas principaux de concessions privées : la Compagnie des docks de Marseille, la Compagnie industrielle maritime du Havre, l'Etablissement maritime de Caronte. D'ailleurs, les Chambres de commerce concessionnaires peuvent elles-mêmes, avec le consentement du ministre des Travaux publics, confier à des entrepreneurs agréés par elles l'exploitation de tout ou partie des installations et appareils. Mais, dans ce cas, elles demeurent responsables tant envers l'Etat qu'envers les tiers des obligations imposées par le cahier des charges.

Pour l'exécution des travaux, aux termes mêmes du cahier des charges, les Chambres de commerce sont tenues de soumettre au ministre des Travaux publics les projets d'exécution, d'acquisition ou de modification de tous les ouvrages et de tous les engins à installer. Ces derniers doivent être exécutés conformément aux projets approuvés, en tenant compte des modifications qui auront été apportées.

Les travaux de premier établissement, de modification, d'entretien, seront exécutés sous le contrôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées, ainsi que l'exploitation des installations et appareils concédés. Mais la Chambre de commerce sera responsable de tous les dommages causés aux tiers par les ouvrages, et les indemnités seront à sa charge, sauf recours contre qui de droit. En cas de litige, la compétence appartiendra au Conseil de préfecture en premier ressort, et au Conseil d'Etat en appel.

Le cahier des charges détermine les taxes maxima qui devront être perçues pour l'usage des installations et appareils, et qui pourront varier avec les services à exploiter. La perception de ces taxes devra être faite, d'une manière générale, pour tous et sans aucune faveur. Les Chambres de commerce pourront abaisser les tarifs au-dessous des limites déterminées par les tarifs maxima et établir des tarifs d'abonnement. Mais toute modification des

(5) Cahier des charges type n° 1 *bis* annexé à la circulaire adressée le 30 janvier 1913 (série A, n° 3) par le ministre des Travaux publics aux ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées (*Annuaire des Chambres de commerce*, p. 228, t. I).

tarifs devra être soumise à l'homologation du ministre des Travaux publics. Les taxes perçues auront une affectation bien déterminée : elles seront employées par ordre de priorité :

1° à solder les dépenses relatives à l'exploitation et à l'entretien des installations et appareils;

2° à solder les dépenses relatives au remplacement après usure des ouvrages fixes et du matériel;

3° à constituer un fonds de réserve destiné à permettre aux Chambres de commerce de satisfaire à leurs obligations, de supporter les responsabilités qui leur incombent et de perfectionner l'outillage. Lorsque ce fonds de réserve aura atteint son maximum, le surplus du produit des taxes sera affecté entièrement au service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts contractés par la Chambre de commerce pour les services du port. Une fois les emprunts amortis, un nouveau maximum pourra être déterminé, mais, une fois atteint, il devra être procédé à la révision des tarifs.

L'affectation des taxes est limitative et les Chambres de commerce ne peuvent utiliser les produits des taxes d'outillage à la création d'établissements d'enseignement ou d'assistance ou d'autres œuvres présentant un caractère d'utilité générale, sauf autorisation spéciale du ministre des Travaux publics.

Le contrôle de la gestion financière des Chambres de commerce pour tout ce qui concerne l'exploitation de l'outillage est exercé par l'ingénieur du port et par les ministres des Travaux publics et du Commerce.

Tous les services d'outillage sont installés et exploités par les Chambres de commerce au bénéfice de concessions d'une longue durée, qui peut être généralement supérieure à cinquante ans. Mais la concession peut être retirée avant l'expiration de ce délai si le concessionnaire ne respecte pas les clauses du cahier des charges. Le retrait de la concession doit avoir lieu par décret du Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre.

D'une façon générale, l'intervention des Chambres de commerce dans l'aménagement de l'outillage des ports a eu d'heureuses conséquences. Elle a réalisé une certaine décentralisation, en plein accord avec les services du Ministère des Travaux publics. Parlant de l'intervention des Chambres de commerce dans les ports, le ministre des Travaux publics disait en 1882 : « Elles sont particulièrement désignées pour l'accomplissement de cette tâche. Composées d'hommes versés dans les questions commerciales, connaissant à fond les besoins des ports et intéressées au plus haut point à leur prospérité, elles ont une compétence toute spé-

ciale pour approprier l'outillage du port au trafic qu'il est appelé à desservir. »

C'est pourquoi on comprit de bonne heure tous les avantages qu'il y aurait à associer plus étroitement les Chambres de commerce à l'administration des ports qui, subissant l'asphyxie de la centralisation, se trouvaient dans une situation défavorable par rapport aux ports étrangers.

Dès 1906, la Chambre des députés, dans un projet de résolution invitant le gouvernement à étudier la réforme du régime administratif des ports, indiquait qu'il y aurait lieu d'y procéder « notamment par l'extension des attributions des Chambres de commerce ».

Bien que la loi du 9 avril 1898 ne s'opposât pas dans son article 15 à ce que les Chambres de commerce fussent déclarées concessionnaires des ports maritimes, la formule, adoptée en définitive après de multiples tâtonnements, fut un peu différente. La loi du 12 juin 1920, relative à l'autonomie des ports — faisant suite à celle du 5 janvier 1912, qui était restée lettre morte — fit seulement appel au concours des Chambres de commerce, que certains eussent désiré plus large.

§ III. — Le rôle des Chambres de commerce dans les ports autonomes.

Après le long combat qu'elles avaient mené en faveur de l'autonomie des ports (6), les Chambres de commerce ne voyaient pas leurs vœux pleinement exaucés par la loi du 12 avril 1920. En application de cette loi, en effet, seuls trois ports étaient déclarés autonomes, non sans difficultés et formalités : Bordeaux, Le Havre et Strasbourg, et les Chambres de commerce de ces ports n'en obtenaient même pas la concession.

On avait craint, en effet, que les Chambres de commerce, organismes essentiellement locaux, ne fussent pas capables de gérer efficacement des ports de commerce qui présentent non seulement un intérêt local, mais national. On avait craint aussi que les Chambres de commerce n'eussent pas de ressources suffisantes pour effectuer les énormes travaux des ports, à moins de multiplier les péages, qui auraient eu pour inconvénient de faire fuir les navires étrangers. Enfin et surtout, le gouvernement pensait faire un essai et créait dans ce but des ports autonomes, institu-

(6) Etienne Huvard, *Vers l'autonomie des ports de commerce*, Feret et fils, 1925; André Bogeron-Picq, *L'autonomie des ports maritimes de commerce. Son application à Bordeaux*, Librairie Delmas, 1933.

tions anonymes qu'il pourrait facilement supprimer si l'essai s'avérait infructueux, alors qu'il aurait pu froisser les susceptibilités des Chambres de commerce ou les discréditer en leur retirant la concession du port en cas d'insuccès...

Néanmoins, si les Chambres de commerce ne sont pas concessionnaires des ports autonomes, elles jouent dans leur institution et leur composition un rôle de premier plan.

L'intervention des Chambres de commerce se manifeste tout d'abord dans les formalités préalables à l'institution d'un port autonome. La loi prévoit, en effet, que le Comité régional du groupement économique auquel appartient le port (c'est-à-dire le groupement régional des Chambres de commerce, voir *infra*) ou la Chambre de commerce du port doivent être entendus sur le projet de décret déclarant le port autonome.

Mais c'est surtout dans la composition du port autonome que les Chambres de commerce vont jouer un rôle. Aux termes de l'article 4 de la loi du 12 juin 1920, le Conseil d'administration comprend obligatoirement des représentants de la Chambre de commerce dans la circonscription de laquelle se trouve le port. Aux termes de l'article 5, modifié par le décret du 4 mai 1937, dans les villes où siège une Chambre de commerce, le Conseil d'administration comprend essentiellement des membres désignés par la Chambre de commerce du port et des membres nommés par décret. La moitié au moins des membres désignés par la Chambre de commerce du port doit être choisie dans cette Chambre parmi les principaux usagers du port. En ce qui concerne les membres nommés par décret, le tiers de ces membres est choisi sur la liste de présentation établie par la Chambre de commerce des régions desservies par le port. Ce Conseil d'administration comprend encore un membre désigné par le Conseil général, un membre désigné par le Conseil municipal, un ouvrier du port nommé par décret.

En pratique, les rapports entre la Chambre de commerce et le port autonome sont très facilités du fait que neuf des membres, sur vingt-quatre, sont désignés par la Chambre de commerce et que souvent le président de la Chambre de commerce en est vice-président, un des vice-présidents commissaires des comptes, et qu'un président honoraire occupe la présidence.

Les avantages apportés par la loi du 12 juin 1920 ont été tels qu'un décret du 7 avril 1924 s'est efforcé d'en faire bénéficier les ports qui ne seraient pas dotés d'autonomie. En vertu de ce décret, le rôle de l'ingénieur en chef directeur du port est étendu, ainsi que le concours que les Chambres de commerce doivent lui appor-

ter par la participation de cinq de leurs membres à la Commission consultative du port. Ainsi la différence fut moins grande du point de vue souplesse de la gestion entre le régime des ports non autonomes et celui des ports autonomes qu'elle ne l'avait été lors de la loi de 1920.

Devant les avantages multiples du régime de l'autonomie des ports, on s'explique difficilement qu'un décret-loi du 1er juin 1939 ait posé la suppression de l'autonomie des ports de Bordeaux et du Havre. D'ailleurs, cette nouvelle suscita un tel mouvement de protestation générale, qui engloba jusqu'aux usagers et débardeurs, que le 3 novembre 1939 un autre décret-loi déclarait que l'autonomie serait maintenue jusqu'à la fin des hostilités.

A l'avenir, au lieu de supprimer le régime de l'autonomie des ports, il conviendrait, bien au contraire, de le maintenir et de le perfectionner dans un sens encore plus libéral selon le vœu des Chambres de commerce. Au moment où, une fois la paix recouvrée on envisagera la reconstruction et la réadaptation de nos ports, il faudra se souvenir que dans le passé le régime de la centralisation a toujours été néfaste à leur développement. L'initiative locale, au contraire, est le principal élément du développement des ports. En outre, le bon sens n'indique-t-il pas qu'un port étant essentiellement un organisme commercial, il importe de le faire fonctionner le plus commercialement possible, sans formalités administratives, à l'exemple de l'étranger (7) ? A ce point de vue, les Chambres de commerce maritimes pourraient jouer, comme par le passé, et mieux encore que par le passé, un rôle des plus utiles, mais, à cet effet, il conviendrait d'accroître leur intervention dans la gestion des ports. Peut-être serait-il souhaitable, par une sage mesure de décentralisation, de leur confier la gestion des ports maritimes secondaires qui présentent un intérêt régional très marqué.

Section II.

Le rôle des Chambres de commerce dans les ports fluviaux (8).

Si, d'une façon générale, les ports maritimes sont gérés directement par l'Etat en raison de l'intérêt national qu'ils présentent, les ports de l'intérieur, ou ports fluviaux, qui ont un caractère local ou régional très marqués, sont concédés soit à des collectivités publiques, soit à des compagnies privées.

---

(7) G. de Raulin, *Les ports de commerce*, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, 1941.

(8) G. Mangin, *Le rôle des Chambres de commerce dans la navigation intérieure* (*Journal de la Marine marchande*, 2 et 9 sept. 1943).

Cependant, il est rare qu'une compagnie privée, sauf s'il s'agit de desservir son propre trafic, consente à vouloir gérer un port devant les aléas financiers de l'exploitation. D'autre part, si rien ne s'oppose à ce qu'une ville ou un département en obtienne la concession, généralement ces collectivités publiques se désintéressent de la navigation fluviale en dehors des subventions qu'elles accordent. En fait, d'ailleurs, les ports concédés à des villes sont rares; nous ne pensons pas qu'il y en ait de concédé à des départements.

Les Chambres de commerce, au contraire, dans la plupart des cas, semblent particulièrement qualifiées pour être concessionnaires des ports intérieurs parce que, à la différence des Compagnies privées, elles ont au plus haut point le souci de l'intérêt général sans poursuivre un intérêt pécuniaire immédiat; parce qu'aussi, en tant qu'organes représentant les intérêts du commerce et de l'industrie, elles connaissent mieux que les municipalités ou les départements les besoins immédiats, non seulement de leur ville, mais aussi de leur circonscription. Aussi, quoique le rôle des Chambres de commerce dans les ports fluviaux ne soit pas toujours très bien connu et très justement apprécié, il est cependant extrêmement important.

La plupart des ports de Paris (port d'Ivry, du bassin de La Villette, du bassin de Pantin), ceux de Lyon (port Rambaud et port Saint-Antoine), ceux de Mâcon, de Besançon, d'Orléans, de Roanne, de Valenciennes, de Pont-Audemer, sont issus de l'initiative des Chambres de commerce, qui, malgré les subventions que leur accorde l'Etat, les départements et les villes, supportent la plus grande partie des charges d'exploitation, notamment pour tout ce qui concerne l'outillage.

A l'avenir, les Chambres de commerce devront continuer de gérer les ports intérieurs. Il y a là d'ailleurs pour elles un champ d'activité qu'elles doivent exploiter. A cause de la pénurie de wagons qui se manifestera après la guerre, la voie d'eau, notamment pour les matières pondéreuses, prendra un intérêt croissant. De là la nécessité de multiplier, d'agrandir et de perfectionner les ports intérieurs, qui, loin de faire concurrence aux ports maritimes, leur sont un adjuvant précieux leur servant de pourvoyeurs de fret et de distributeurs de marchandises d'outremer.

Section III.

Le rôle des Chambres de commerce dans les ports aériens.

Au lendemain de la guerre de 1914-1918, les Chambres de commerce avaient compris que si le XIXe siècle avait été le siècle des chemins de fer, le XXe siècle serait celui de l'aviation. Aussi, certaines Chambres de commerce, notamment celles des grands centres que leur situation géographique prédisposait à cet égard, se mirent-elles en devoir, pour le développement de l'aviation française, d'aménager des terrains d'atterrissage, de la même manière qu'elles avaient favorisé l'accès de nos ports en s'intéressant à l'outillage et même à la construction.

Devant l'impossibilité de laisser la création et l'organisation de l'infrastructure à la seule initiative privée, qui ne pouvait en supporter les charges trop lourdes, elles secondèrent en ce domaine l'action de l'Etat, qui avait été la seule à l'origine, mais qui révélait certains inconvénients parce qu'elle était assujettie à un cadre budgétaire trop étroit ainsi qu'à un formalisme administratif trop rigide. En tant que collectivités publiques décentralisées, les Chambres de commerce étaient capables d'apporter des ressources et des subventions, au même titre que les villes et les ports autonomes. Mieux d'ailleurs que les autres collectivités locales, en tant qu'organismes représentant les intérêts du commerce et de l'industrie gérés par les commerçants eux-mêmes, elles présentaient toutes les qualités pour agir rapidement et avec souplesse.

C'est pourquoi, répondant aux appels successifs des ministres de l'Aéronautique française, plusieurs, parmi les Chambres de commerce, s'acheminèrent-elles dans la voie des réalisations. Collaborant avec les services officiels de l'Aéronautique, aidées par des subventions de l'Etat, des départements et des communes, elles ont dans ce but contracté des emprunts, acheté des terrains et procédé à des installations.

Dès 1926, la Chambre de commerce de Marseille s'était prononcée pour la participation à la création et à l'organisation d'un port aérien, mais elle ne put obtenir la concession de l'aéroport de Marseille-Marignane que par un décret du 3 janvier 1934. Les travaux importants de la Chambre de commerce de Marseille ont permis d'en faire un aérodrome et une base d'hydraviation : hydrescale de l'étang de Berre.

En 1927, la Chambre de commerce de Lyon demandait et obte-

nait la concession de l'aéroport de Lyon-Bron, qui fut ouvert le 1er juin 1930.

En 1928, la Chambre de commerce de Bordeaux avait organisé une réunion de groupements économiques dans le but d'obtenir la concession de l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac. Elle lui fut accordée par un décret du 10 juin 1931.

La convention passée entre l'Etat et la Chambre de commerce de Bordeaux est particulièrement intéressante. Elle représente l'ensemble des conditions qui sont imposées aux organismes qui veulent prendre à leur charge, au lieu et place de l'Etat, l'installation et l'exploitation des aérodromes. Elle constitue, par conséquent, un modèle-type de concession. En outre, s'inspirant des résultats heureux de la loi du 7 avril 1902, qui avait institué en faveur des Chambres de commerce des péages locaux en vue de subvenir aux dépenses de l'outillage des ports, elle donne aux Chambres de commerce les moyens de remplir leurs obligations en instituant des taxes dont l'emploi est déterminé (art. 18 de la convention). Mais cette convention ne constitue aucun privilège en faveur des Chambres de commerce. L'Etat s'engage seulement à n'octroyer aucune concession similaire sans en avoir au préalable offert le bénéfice aux Chambres de commerce qui ont donc un droit de priorité.

Cependant, les premières initiatives généreuses des Chambres de commerce pour la création d'aérodromes furent gênées par certaines difficultés juridiques qu'il convient de relater sommairement. Pour la plupart des Chambres de commerce, la question aérodrome posait aussitôt la question terrain, qu'elles ne possédaient pas et qu'elles devaient acheter. Dans ce but, elles avaient tout intérêt à employer la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui mettait fin aux résistances des propriétaires et évitait le versement au Fisc de certains droits de mutation et d'enregistrement particulièrement onéreux. Cependant, les Chambres de commerce ne purent pendant longtemps utiliser cette procédure, car le Conseil d'Etat contestait la déclaration d'utilité publique des acquisitions d'aéroport par les Chambres de commerce en arguant qu'elle n'avait été prévue par la loi du 31 mai 1924 que pour les aérodromes publics (ce qui n'était point le cas des aérodromes projetés par les Chambres de commerce); et qu'au surplus elle ne pouvait pas être accordée par les dispositions générales de la loi de 1898, la création d'aérodromes ne rentrant pas dans les attributions dévolues aux Chambres de commerce. Le Conseil d'Etat concluait que « les Chambres de commerce ne sauraient être autorisées à recourir à une déclara-

tion d'utilité publique pour acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement d'aérodromes privés sans risquer de voir contester leurs droits par les propriétaires intéressés par la voie de recours pour excès de pouvoir ».

Il y avait là, de la part du Conseil d'Etat, une interprétation trop restrictive et trop illogique, mais, devant un avis si fermement motivé, il convenait de s'incliner ou de faire modifier les textes. Pour ne plus entraver l'action des Chambres de commerce en ce domaine, on procéda donc à une refonte générale de la loi du 31 mai 1924 sur l'organisation de la navigation aérienne, mais, pour aboutir sur-le-champ à une solution rapide, une loi du 20 juin 1933 (9) comprit les aéroports parmi les établissements à l'usage du commerce que les Chambres de commerce sont autorisées à fonder et à administrer en vertu des articles 14 et 15 de la loi du 9 avril 1898, auxquels il avait toujours été dans l'esprit du législateur de reconnaître un caractère énonciatif, et non limitatif. Aux termes de la loi du 20 juin 1933 : « Les articles 14 et 15 de la loi du 9 avril 1898, sur les Chambres de commerce, et l'article 58 de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, sont applicables aux acquisitions de terrains ou d'immeubles déjà faites ou à faire par les Chambres de commerce en vue de la création d'aéroports. »

Le législateur ayant mis ainsi un terme aux difficultés juridiques, les Chambres de commerce purent procéder facilement aux acquisitions de terrains pour agrandir la superficie trop réduite des aérodromes existants, installer des pistes bétonnées, construire des hangars; mais, à l'exception des Chambres de commerce de Bordeaux, Lyon et Marseille, peu de Chambres demandèrent la concession d'aéroports. Parmi les Chambres de commerce concessionnaires d'aéroports, on peut citer : Béthune, Brest, Dieppe, Grenoble, Laval, Lyon, Mâcon, Marseille, Morlaix, Nevers, Quimper, Tours. Il est vrai que l'aviation n'était pas développée chez nous comme dans certains pays étrangers au point d'exiger l'installation de nombreux aéroports.

Mais l'après-guerre enregistrera chez nous, comme dans tous les pays, un développement de l'aviation commerciale. Des avions-cargos, ou avions gros porteurs à l'égal des camions lourds, seront capables, avec plus de rapidité et moins de frais, de transporter les marchandises à travers notre pays. Les aéroports devront alors répondre à toutes les nouvelles exigences de l'aéronautique marchande. Les Chambres de commerce, entrevoyant cet

(9) *J. O.*, 21 juin 1933.

avenir, doivent mener campagne pour se faire attribuer la concession de ports aériens. Elles ne manquent pas de démontrer que le service des Ports aériens a fait faillite par l'excès de centralisation et de fonctionnarisme et qu'il convient d'attribuer d'une façon générale aux organismes décentralisés que sont les Chambres de commerce la gestion des aéroports. Toutes les Chambres de commerce devraient se mettre à l'étude dès maintenant pour créer soit des aéroports, soit des terrains de secours ou aérodromes d'escale. Si, par exemple, sur la ligne de Paris-Marseille, des terrains de secours étaient créés par chaque Chambre de commerce, notre aviation connaîtrait une faveur plus grande du public.

CHAPITRE IV

LA COLLABORATION MONETAIRE ET FINANCIERE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Les Chambres de commerce n'administrent pas seulement des établissements à l'usage du commerce, elles ne participent pas seulement à l'outillage économique, elles peuvent être appelées aussi, dans certaines circonstances imprévisibles et pour une durée provisoire, à servir de précieux auxiliaires au gouvernement afin de gérer en son lieu et place certains services d'intérêt général ressortissant au commerce et à l'industrie. Tant en raison de leur organisation administrative décentralisée que de l'esprit souple de leur gestion, elles sont particulièrement indiquées pour créer de leur propre initiative et administrer des services qui n'éclosent que pour pallier aux difficultés du moment.

C'est ainsi que les Chambres de commerce ont été appelées en des circonstances spéciales à apporter dans le domaine financier et monétaire une collaboration d'un caractère particulièrement élevé, qui met l'accent sur le crédit dont jouissent ces institutions. Pendant la guerre de 1914-1918, les Chambres de commerce ont aidé à la constitution de Comités régionaux pour provoquer le versement de l'or et la souscription aux bons de la Défense nationale; elles émirent également des coupures et des jetons destinés à parer à la raréfaction de la monnaie divisionnaire. En une période de troubles monétaires, la loi du 22 mars 1924 les fit participer aux opérations de contrôle des changes. Enfin, plus récemment encore, alors que la crise mondiale sévissait d'une façon particulière et venait porter un coup funeste au règlement des échanges internationaux, la Chambre de commerce de Paris fut chargée d'organiser les offices de compensation.

Section première.

L'émission de coupures de monnaie (1).

Dès les premiers jours de la guerre 1914-1918, on avait constaté une pénurie de petite monnaie ou monnaie divisionnaire.

(1) Cf. Guy Corvol, *L'émission des bons de monnaie par les Chambres de commerce*, thèse Paris, 1930.

Comme dans la plupart des crises monétaires, les causes de cette pénurie étaient d'ordre économique et psychologique. Les besoins de l'armée, la hausse des prix et la disparition progressive des ventes à crédit avaient exigé des quantités de petite monnaie supérieures à la normale. En présence de ces besoins accrus, la circulation des pièces d'argent tendait à se raréfier du fait de la baisse du franc et de la hausse de l'argent-métal, qui portait les spéculateurs à retirer rapidement les pièces divisionnaires soit pour les faire refondre, soit pour procurer en échange des devises étrangères, soit pour simplement les thésauriser.

La pénurie de petite monnaie ne pouvait s'expliquer que par ces causes, car le montant des pièces divisionnaires d'argent qui se trouvaient alors en circulation était suffisant pour faire face aux besoins.

Quoi qu'il en soit, il s'agissait de porter remède à cette situation qui entravait la bonne marche des transactions. Spontanément, les Chambres de commerce intervinrent en prenant l'initiative d'émettre sous leur responsabilité des bons de monnaie. Dès le 6 août 1914, la Chambre de commerce de Paris avait sollicité du gouvernement la permission d'émettre des coupures de monnaie de 2 francs, de 1 franc et de 0 fr. 50. Aussitôt son exemple était suivi par de très nombreuses compagnies consulaires.

On peut paraître étonné de cette intervention des Chambres de commerce dans l'émission des bons de monnaie. L'Etat, devant une crise aussi prononcée, aurait pu lui-même procéder à l'émission; mais l'Etat n'était pas disposé à émettre du papier-monnaie, soit qu'il craignît de violer les conventions de l'Union latine, soit qu'il redoutât d'engager son crédit dans une telle opération. La Banque de France aurait pu alors procéder à cette émission, mais elle considérait comme inopportun d'émettre elle-même des coupures de monnaie : « La décentralisation de l'émission de petites coupures destinées à suppléer à l'insuffisance de la monnaie divisionnaire, écrivait en 1915 son gouverneur, présente l'avantage de conserver à la crise son caractère local et normalement passager. » Parmi les autres organismes distincts de l'Etat et soumis à son contrôle, les Chambres de commerce paraissaient les plus aptes : établissements publics dont le crédit était assez bien établi pour donner confiance, elles étaient placées sous la tutelle du ministre du Commerce. Elles étaient d'ailleurs mieux que quiconque placées pour juger des difficultés qu'entraînait la pénurie de pièces divisionnaires, car elles étaient en contact étroit avec leurs ressortissants, et les doléances qu'elles reçurent du premier jour de la guerre les conduisirent à préconiser une solu-

tion rapide et à se proposer pour mener elles-mêmes à bien l'opération.

On peut dire que les Chambres de commerce s'acquittèrent d'une façon satisfaisante de la mission dont elles s'étaient chargées; avec toute leur activité, elles s'employèrent à faire vivre et à perfectionner un système qui, né de circonstances exceptionnelles et sous l'empire de la nécessité, ne pouvait sans doute pas être parfait, mais qui a néanmoins répondu à son objet.

De 1914 à 1922, et même exceptionnellement pour certaines d'entre elles jusqu'à 1924, les Chambres de commerce intervinrent pour l'émission des bons de monnaie. Leurs émissions atteignirent un total de 668 millions de francs. Ceci montre toute l'importance des opérations effectuées et quels services les compagnies consulaires rendirent à l'économie nationale.

A partir de 1921, l'Etat procéda en leur nom à l'émission de jetons de bronze d'aluminium, appelés à remplacer les coupures de papier. Mais l'Etat prit ici la responsabilité de l'opération et les Chambres de commerce servirent uniquement de prête-noms entre l'Etat et le public.

Lorsqu'une quantité suffisante de jetons de bronze d'aluminium fut mise en circulation, le ministère des Finances envisagea d'organiser le retrait des coupures. La loi du 12 janvier 1926, la seule en la matière, fixa à trois mois de là le retrait des billets. Chaque Chambre de commerce, étant responsable des émissions effectuées, devait supporter les risques et profiter des bénéfices. Avec les bénéfices réalisés, conformément à une circulaire ministérielle du 29 mars 1926, les Chambres de commerce purent effectuer des travaux importants, qui profitèrent à leurs ressortissants.

Section II.

Les Chambres de commerce et les opérations de contrôle des changes.

L'état critique du franc en 1924 avait exigé un contrôle des changes renforcé dans le but d'éviter l'exportation des capitaux à l'étranger. La loi du 22 mars 1924 fit collaborer les Chambres de commerce aux opérations de contrôle des changes. Aux termes de cette loi (art. 72), les Chambres de commerce devaient donner leur avis sur les déclarations écrites faites par les importateurs. Le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 (modifié par la loi du 31 mars 1922), sur les exportations de capitaux, dispensait de l'autorisation du ministre des Finances les exportations de capitaux qui devaient assurer le règlement des produits,

denrées ou marchandises destinés à être importés dans un délai maximum de six mois en France, dans les colonies ou les pays de protectorat, mais faisait seulement aux importateurs une obligation de s'adresser à une personne tenant le répertoire des opérations de change pour les règlements supérieurs à 1.000 francs et de remettre une déclaration écrite indiquant l'objet de l'opération. Il était, en effet, recommandé aux Banques de s'assurer de la réalité des achats. Or, les Chambres de commerce, qui connaissent tous les négociants de leur ressort, la nature et l'importance de leurs affaires, étaient tout désignées pour apprécier au préalable la sincérité des déclarations faites par les importateurs et donner ou refuser leur avis favorable. Cette formalité imposait un surcroît de travail aux Chambres de commerce, mais était nécessaire, dans l'intérêt général, pour éviter les fraudes et les évasions de capitaux à l'étranger.

Section III.

Les Offices de compensation de la Chambre de commerce de Paris (2).

En 1932, au moment de crises monétaires particulièrement aiguës, le gouvernement a confié à la Chambre de commerce de Paris, comme « représentant l'ensemble des intérêts français », la création et la gestion des Offices de compensation pour l'application des accords de clearing et de paiement avec les pays étrangers.

Si le gouvernement intervenait ainsi dans la vie économique du pays, contre toutes les règles du libéralisme, en confiant à un organisme public interprofessionnel et décentralisé le contrôle du paiement des créances et des dettes internationales, il faut comprendre dans quel marasme se trouvait alors notre commerce extérieur. On était en pleine crise mondiale, crise dont le grand public découvrait alors l'origine dans le krach new-yorkais d'octobre 1929, mais que l'on explique, avec un peu de recul dans le temps, par des causes plus spéciales et plus profondes, notamment par les difficultés créées à l'exportation par de nombreux Etats qui, dans un but de défense monétaire, avaient interdit sous des modalités diverses (moratoires, prohibitions des transferts) l'exportation des devises et suspendu plus ou moins complètement les paiements commerciaux à l'étranger (3).

---

(2) P. Jolly, *Les échanges commerciaux et la compensation*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1939.

(3) Id., *Le clearing n'est pas mort*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1943.

Les doléances des exportateurs ne pouvant recouvrer leurs créances se faisaient plus pressantes. « Les accidentés » de créances non réglées « exigeaient des secours ». C'est pourquoi le gouvernement, dans son désir de mettre un terme à cette situation paradoxale, institua, à la suite de conventions diplomatiques ou d'accords de clearing avec les pays étrangers, des Offices ayant pour but d'opérer une compensation forcée des dettes et créances, puisque la compensation naturelle faisait défaut. Les Offices de compensation étaient donc des caisses qui s'interposaient entre importateurs et exportateurs français et étrangers et qui étaient chargées en leur lieu et place d'opérer le paiement des dettes et le règlement des créances selon les modalités des accords.

Ces offices, institutions provisoires qui devaient disparaître à la prochaine « éclaircie », furent confiés, par un arrêt du 15 février 1932 (véritable « Charte de la compensation » (4)), à la Chambre de commerce de Paris, qui devint un organisme d'exécution chargé d'appliquer les accords conclus entre la France et les pays étrangers et d'exécuter les instructions transmises par le gouvernement.

De nombreux offices furent ainsi créés selon les accords conclus avec les pays étrangers. Notamment, à la suite d'un accord du 28 juillet 1934, la Chambre de commerce de Paris organisa l'Office franco-allemand des paiements commerciaux et entretint aussi des relations très étroites avec l'Administration allemande et la Reichsbank.

Le rôle de la Chambre de commerce de Paris dans l'organisation et le fonctionnement des Offices de compensation n'a pas laissé d'étonner certains esprits tant en France qu'à l'étranger.

Il faut dire tout d'abord que si la Chambre de commerce de Paris avait accepté cette redoutable tâche, à la demande pressante du gouvernement, c'est qu'aucun autre concours, et en particulier celui de la Banque de France, n'avait pu être obtenu. Bien qu'on ne puisse lui contester de n'avoir pas servi ainsi l'intérêt général, il n'empêche qu'on lui a reproché d'avoir joué un rôle qui ne rentrait pas dans les attributions « normales » et « statutaires » des Chambres de commerce.

Mais les Chambres de commerce n'avaient-elles pas pour attribution, aux termes de la loi du 9 avril 1898, de créer et d'administrer « les services nécessaires aux intérêts dont elles ont la garde ». Et, pour tout ce qui concerne les intérêts généraux du

(4) Ce texte devint un instrument de négociations, la France se réservant le droit d'appliquer unilatéralement la compensation de ses créances et de ses dettes envers tel pays qui se refusait à négocier un accord.

commerce et de l'industrie, il a toujours été de leur compétence de prêter leur concours aux pouvoirs publics.

Se plaçant à un autre point de vue, certains usagers n'ont pas manqué d'accuser la Chambre de commerce de Paris d'avoir entouré la gestion des Offices de formalités trop bureaucratiques (5). A la vérité, on s'est souvent mépris sur le rôle de la Chambre de commerce de Paris dans la gestion des Offices de compensation. La Chambre de commerce de Paris n'était qu'un organisme d'exécution qui était tenu de se conformer aux instructions ministérielles, que d'ailleurs presque toujours elle ne manquait pas d'assouplir. Dans toutes les critiques adressées, les usagers visaient moins « les formalités bureaucratiques » qui devaient dépister les risques de fraude que les retards dans les paiements. Or, dans ce domaine, il n'appartenait pas aux Offices, même administrés par des commerçants, de modifier la politique économique du gouvernement, qui était celle du contingentement, et de procurer ainsi les ressources qui leur faisaient défaut par le moyen d'importations complémentaires. Les caisses de compensation n'étaient donc que « des caisses enregistreuses » qui ne pouvaient rendre la monnaie que pour autant qu'elles en avaient reçu (6).

La Chambre de commerce de Paris consacra des efforts constants dans l'administration des Offices de compensation jusqu'au début de 1940, date à partir de laquelle ils furent rattachés au Ministère des Finances. Depuis 1932, la Chambre de commerce de Paris en avait assuré ainsi la gestion dans des conditions souvent difficiles, bien qu'un montant de 15 milliards de francs eût été réglé par ses soins à l'exportation française.

D'une façon générale, les Offices de compensation gérés par la Chambre de commerce de Paris provoquèrent la grande admiration des pays étrangers, qui n'ont pas manqué de s'inspirer de ses travaux et de ses méthodes.

---

(5) Cf. Les critiques formulées par le Comité mixte institué pour l'étude des accords de clearing par la S. D. N. (enquête sur les accords de clearing 1935. II. B. b.).

(6) P. Jolly, *Les échanges commerciaux et la compensation.*

TROISIÈME PARTIE

ORGANISATION RÉGIONALE ET NATIONALE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Quelque étendues que soient les attributions des Chambres de de commerce, les limites de leurs circonscriptions — qui ne dépassent jamais celles d'un département ou qui sont quelquefois tout au plus égales à celles d'un arrondissement — se sont révélées trop étroites parfois pour résoudre certains problèmes ou satisfaire certains besoins économiques.

Pour remédier à cet inconvénient, la loi du 9 avril 1898, dans son article 18, prévoit que les Chambres de commerce « peuvent provoquer par l'entremise de leurs présidents une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives », et, dans son article 24, qu'elles « peuvent, sous réserve de l'autorisation ministérielle, se concerter en vue de créer, de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun ».

Pour la première fois, le législateur conférait aux Chambres de commerce un *droit d'entente* et de *coopération* qui leur ouvrait d'autres horizons que les limites de leurs circonscriptions.

Mais les articles 18 et 24 de la loi se bornaient seulement à autoriser des « conférences » réunissant d'une façon occasionnelle les présidents et les mandataires de Chambres de commerce voisines. L'idée devait naître bientôt de regrouper et d'articuler d'une façon permanente les activités dispersées et souvent inharmoniques des Chambres de commerce afin d'en assurer la connexion sur le plan régional et même national.

Sur le plan régional, les pouvoirs publics ont institué des « groupements économiques régionaux de Chambres de commerce », plus communément appelés « Régions économiques »; sur le plan national, une assemblée de présidents de Chambres de commerce s'est constituée spontanément.

Nous examinerons sous deux titres :

TITRE I. — *Les Régions économiques.*
TITRE II. — *L'Assemblée des présidents.*

TITRE PREMIER

Les Régions économiques.

Les Régions économiques n'étaient pas à l'origine telles qu'elles existent aujourd'hui. Leur statut juridique a subi une évolution qu'il convient de retracer d'abord. Nous étudierons ensuite leur organisation et leurs attributions. Nous donnerons seulement un bref aperçu de ces différentes questions, leur étude approfondie ne rentrant pas dans le cadre de notre sujet et pouvant faire l'objet d'un ouvrage distinct[1].

D'où trois chapitres :

CHAPITRE I. — *Evolution historique des Régions.*

CHAPITRE II. — *Organisation et fonctionnement.*

CHAPITRE III. — *Attributions.*

(1) Cf. DUPLANTIER, *Le régionalisme économique*, thèse Bordeaux, 1929.

CHAPITRE PREMIER

EVOLUTION HISTORIQUE DES REGIONS

L'idée d'une organisation régionale des Chambres de commerce était déjà en germe dans la loi de 1898, puisque les articles 18 et 24 de cette loi leur offraient la possibilité de se grouper d'une façon temporaire suivant leurs affinités économiques pour l'étude de leurs intérêts communs, mais elle est née des difficultés économiques occasionnées par la guerre de 1914-1918.

Il s'agissait à ce moment-là d'opérer pour la guerre et pour l'après-guerre un relèvement économique du pays par la mise en valeur rationnelle de toutes les richesses, et pour cela d'obtenir des suggestions utiles des intéressés eux-mêmes.

Déjà, pour stimuler l'économie nationale, le ministre de la Guerre, par un décret du 25 octobre 1915, avait créé dans chaque région de corps d'armée un « Comité consultatif d'action économique », chargé d'étudier et de proposer « les mesures propres à maintenir et développer l'activité agricole, industrielle et commerciale de la région ». Mais ces Comités étaient trop sous la dépendance militaire et leurs attributions étaient trop limitées à des fonctions consultatives. D'autre part et surtout, les régions militaires ne correspondaient pas à des régions économiques.

Cependant le Comité consultatif d'action économique avait eu le mérite de lancer l'idée d'une représentation régionale des intérêts économiques. Cette idée fut reprise en 1917 par le ministre du Commerce de l'époque : Clémentel, chaud partisan depuis longtemps d'un régionalisme économique.

Mais si, pour Clémentel, il convenait de donner à la réorganisation économique du pays une assise régionale, il était nécessaire que les Régions créées ne fussent pas arbitraires, mais basées sur des réalités économiques et géographiques tangibles. C'est pourquoi il ne voulut pas s'en tenir aux limites des circonscriptions

administratives : militaires, académiques, judiciaires, déjà existantes. Il ne voulut pas davantage être asservi aux limites des départements, artificielles dans de nombreux cas. Mais il lui parut que les circonscriptions des Chambres de commerce, groupant des intérêts économiques locaux, seraient les éléments les plus rationnels à la constitution des Régions.

S'appuyant sur les articles 18 et 24 de la loi du 9 avril 1898 susvisés, Clémentel « invita » les Chambres de commerce, par une circulaire du 25 août 1917, à se grouper selon leurs affinités et leurs besoins pour constituer des groupements régionaux de Chambres de commerce, ou Régions économiques, qui seraient représentés par un Comité régional composé des différentes Chambres de commerce de la région. Le ministre du Commerce se bornait seulement à « inviter » les Chambres de commerce à s'unir, sans le leur imposer, car, aux termes de la loi du 9 avril 1898, il ne pouvait qu'autoriser les unions de Chambres de commerce, mais non les créer. Les Chambres de commerce eurent ainsi une entière liberté pour choisir les centres auxquels elles voulaient être rattachées, et ce choix décida de la répartition du territoire français en régions économiques.

Vers la fin d'octobre 1917, la presque totalité des Chambres de commerce répondit à l'appel du ministre. Sur 149 Chambres de commerce, il n'y eut que 13 abstentions, et 12 ne purent répondre parce qu'elles étaient à cette époque occupées par l'ennemi. Certaines Chambres de commerce, comme celle de Bordeaux, jalouses de leur indépendance et de leur influence, faisaient des objections.

La Région économique de l'Est se constitua la première (1), et elle fut inaugurée à Paris par Clémentel le 19 mars 1918, en pleine guerre. Le 9 avril 1919, malgré l'attitude hostile du Parlement, un arrêté ministériel sanctionnait la création de 17 groupements de Chambres de commerce, constituant 17 Régions économiques : Lille, Amiens, Rouen, Caen, Nantes, Rennes, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Grenoble, Lyon, Limoges, Nancy, Paris, Clermont-Ferrand, la Région parisienne. Les Régions de Dijon et de Bourges ne devaient être constituées que plus tard, par arrêtés ministériels du 15 octobre 1920 et du 21 février 1921, ce qui portait à 19 le nombre des Régions économiques, plus la Région économique de l'Algérie.

Un second arrêté ministériel en date du 6 avril 1919 transférait aux Régions économiques les pouvoirs des Comités consultatifs

(1) Procès-verbal ministériel du 19 mars 1918.

d'action économique institués dans chaque Région militaire, et qui étaient passés après la guerre sous la dépendance du ministre du Commerce, après avoir été sous celui du ministre de la Guerre. Enfin, un arrêté du 12 avril 1919, suivi d'une instruction du même jour, fixait l'organisation et le fonctionnement des Régions économiques ainsi réalisées (2).

La lenteur des travaux législatifs et la liberté donnée au gouvernement par les articles 18 et 24 de la loi du 9 avril 1898 avaient amené Clémentel à organiser par simples arrêtés les groupements économiques régionaux de Chambres de commerce. Mais ceux-ci devaient se ressentir longtemps des infirmités provenant de l'origine de leur création. On peut dire que toutes les difficultés à utiliser les Groupements économiques vinrent du fait que, bien qu'organismes licites, ils n'avaient pas été légalement réglementés. Leur existence seule avait été reconnue par le législateur dans la loi du 19 juin 1920 sur l'autonomie des ports maritimes; mais de nombreux points qui n'avaient pas été précisés accusaient toutes les imperfections des Régions. Deux graves inconvénients résultaient notamment de l'imprécision de leur nature juridique et de l'indétermination de leurs circonscriptions.

Bien que composées exclusivement de Chambres de commerce, établissements publics aux termes mêmes de la loi du 9 avril 1898, les Régions n'en étaient pas moins sans personnalité morale. Un principe de notre Droit public exige, en effet, une loi pour créer un établissement public ou en autoriser la création (3). Or, l'arrêté du 12 avril 1919 n'avait d'autre base légale que les articles 18 et 24 de la loi du 9 avril 1898, qui se bornent uniquement, nous le savons, à autoriser des conférences analogues aux conférences interdépartementales et intercommunales, qui sont prévues par les articles 89 et suivants de la loi du 10 août 1871 et les articles 116 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

Sous peine d'illégalités, l'arrêté du 12 avril 1919 ne pouvait donc ériger les Régions économiques et leurs comités en établissements publics. Il ne pouvait pas davantage leur attribuer l'autonomie administrative et la personnalité juridique ni leur donner pouvoir sur les Chambres de commerce de leur ressort. En somme, les Régions économiques n'étaient que des conférences réunissant à intervalles réguliers les présidents et les délégués des Chambres de commerce de la Région.

Cette incapacité des groupements régionaux constituait un

(2) *J. O.*, 18 avr. 1919.
(3) Principe rappelé formellement par l'article 205 de la loi du 13 juillet 1925.

grave obstacle à leur activité, car ils ne pouvaient ni emprunter, ni se faire accorder des concessions, ni entrer comme actionnaires dans des sociétés anonymes.

Dès 1932, les Régions économiques de Clermont-Ferrand et de Limoges se virent refuser la concession de l'aménagement de la Dordogne parce qu'elles n'avaient aucune personnalité. Pour le même motif, la Région économique de l'Est se voyait exclue de la société constituée en vue de l'aménagement de la traction électrique sur le canal du Rhône au Rhin. Ce défaut de prérogatives élémentaires constituait une grave lacune, que les initiatives parlementaires essayèrent en vain de combler.

A cette difficulté concernant la nature juridique des groupements régionaux s'en ajoutait une autre, d'ordre géographique, importante et grave : la détermination des diverses circonscriptions des Régions économiques n'était pas précisée. La liberté laissée aux Chambres de commerce de choisir leur centre régional n'avait pas été sans apporter de sérieuses difficultés, car chaque ville importante aspirait au titre de centre régional, espérant ainsi qu'un développement économique important résulterait du fait de sa désignation. Souvent une cité considérait n'avoir pas d'intérêt commun avec le centre régional proposé et n'hésitait pas à revendiquer elle-même le titre de « centre ». Ce fut, en particulier, le cas de Nice vis-à-vis de Marseille, de Caen vis-à-vis de Rouen, de Bourges vis-à-vis d'Orléans. Pour ce dernier cas, Orléans était plutôt un centre agricole comme débouché de la Beauce, alors que Bourges s'érigeait en centre industriel par ses productions locales et aussi sa proximité de Vierzon.

On avait cru pallier à cette imprécision en conférant à certaines Chambres de commerce la faculté d'adhérer « en seconde ligne » à des Régions de leur choix. Les Chambres de commerce avaient aussi le droit d'adhérer à deux Régions, mais, par contre, d'autres Chambres de commerce ne faisaient partie d'aucune Région : Saint-Etienne, Metz, Strasbourg et Versailles.

C'est pourquoi, lorsqu'on demanda une extension du rôle économique des Régions en cas de guerre, les imperfections de l'arrêté du 12 avril 1919 donnèrent-elles lieu à des mesures qui furent prises par le décret-loi du 14 juin 1938 (4).

Ce décret s'est proposé pour but de donner un statut légal aux Régions économiques en ajoutant à l'article 18 de la loi du 9 avril 1898, qui n'autorisait que des « conférences » de Chambres de commerce, un alinéa nouveau qui autorise la fédération de ces

(4) *J. O.*, 15 juin 1938.

compagnies en Régions économiques « constituant des établissements publics dotés de la personnalité civile ».

Un décret d'application du 28 septembre 1938 (5) est venu préciser, d'autre part, des circonscriptions plus rationnelles et plus conformes aux nécessités de la vie économique régionale. Ce même décret d'application, dont les dispositions sont encore en vigueur à l'heure actuelle, a fixé la composition, l'organisation et le fonctionnement des Régions économiques, dont le statut rappelle sur plus d'un point celui des Chambres de commerce (6).

---

(5) *J. O.*, 29 sept. 1938.

(6) Un décret du 4 avril 1939 (*J. O.*, 5 avr. 1939) étend à l'Algérie le décret du 14 juin 1938 portant organisation des Régions économiques.

CHAPITRE II

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Les Régions économiques sont actuellement au nombre de 20. Ce sont :

1re Région : Lille;
2e Région : Amiens;
3e Région : Rouen;
4e Région : Caen;
5e Région : Nantes;
6e Région : Rennes;
7e Région : Limoges;
8e Région : Bordeaux;
9e Région : Toulouse;
10e Région : Montpellier;
11e Région : Marseille;
12e Région : Grenoble;
13e Région : Lyon;
14e Région : Nancy;
15e Région : Paris;
16e Région : Besançon ou Strasbourg;
17e Région : Clermont-Ferrand;
18e Région : Dijon;
19e Région : Bourges;
20e Région : Versailles.

Le décret du 28 septembre 1938 avait fusionné en une seule région le groupement économique régional de Paris, qui comprenait uniquement la Chambre de commerce de Paris, et le groupement économique de la Région parisienne; ce qui ramenait ainsi à 18 les groupements de l'arrêté ministériel de 1919; mais il ajoutait une nouvelle Région, la 16e, qui comprenait les Chambres de commerce de Colmar, Mulhouse, Strasbourg, Besançon, Belfort, Gray et Lure, dont le centre administratif devait être désigné ultérieurement.

Ce fut d'ailleurs, situation assez spéciale, deux villes, Besançon

et Strasbourg, qui furent désignées pour jouer alternativement le rôle de centre administratif.

Il restait donc 19 Régions, comme par le passé.

Mais quelques mois d'expérience soulignèrent l'urgence de nouvelles réformes, et un décret du 20 mars 1939 (1) décida que la Chambre de commerce de Paris à elle seule constituait de nouveau une Région, alors que Versailles devenait le centre administratif d'une nouvelle Région parisienne, ce qui porte maintenant à 20 le nombre des Régions.

Aux termes du décret du 28 septembre 1938, chaque Chambre de commerce fait nécessairement partie d'une Région. En outre, et sous réserve d'une approbation ministérielle, elle pourra faire partie en seconde ligne d'une ou plusieurs Régions limitrophes. Plus particulièrement, elle peut avoir la faculté de se rattacher à une Région « portuaire ». En fait, 38 Chambres de commerce sont rattachées à 2 Régions, et 3 Chambres le sont même à 3 Régions.

Section première.

Organisation administrative.

Les groupements régionaux sont administrés par un Comité régional composé du président et d'un membre de chaque Chambre, auxquels s'ajoutent pour chaque Chambre autant de membres que sa circonscription comprend de fois 10.000 contribuables inscrits à la cédule de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Mais le nombre de représentants que pourra avoir une Chambre de commerce au Comité régional ne pourra jamais dépasser dix. Les Chambres de commerce qui sont admises à faire partie d'une région limitrophe sont représentées au Comité régional de cette Région par leur président ou un de leurs membres élus.

Les membres du Comité sont élus pour six ans, renouvelables par tiers tous les deux ans et rééligibles. Mais leur mandat prend fin dès qu'ils cessent de faire partie de la Chambre de commerce qu'ils représentent. Leurs fonctions sont gratuites.

Le Comité régional nomme à la majorité absolue parmi ses membres un bureau composé d'un président, d'un ou deux vice-présidents, d'un secrétaire, d'un trésorier et d'un secrétaire-trésorier. Les membres du Bureau sont élus pour un an et rééligibles.

Les préfets ou leurs représentants et les sous-préfets des départements compris dans la Région économique ont entrée au Comité

(1) *J. O.*, 24 mars 1939.

régional avec voix consultative. Un haut fonctionnaire de l'Administration centrale ou inspecteur des Régions économiques est chargé d'assurer la liaison permanente entre l'Administration centrale et les Régions. Il a lui aussi entrée aux séances des Comités régionaux avec voix consultative.

Un secrétaire général, dont la nomination est homologuée par le ministre du Commerce, dirige l'ensemble des services de la Région. Un décret-loi du 29 juillet 1939, qui n'a pas été appliqué, augmentait la tutelle du pouvoir central sur les Régions en portant que le secrétaire général serait nommé par le ministre du Commerce sur une liste présentée par le président.

Le Comité régional se réunit tous les trois mois au moins au centre administratif de la Région. Il peut se réunir dans une Chambre de commerce autre que celle désignée comme centre administratif de la Région. Il peut, en outre, se réunir chaque fois qu'il est convoqué par son président, de sa propre initiative ou sur la demande du tiers des membres du Comité ou sur celle du ministre du Commerce. Sa compétence ne s'étend qu'aux questions intéressant au moins les circonscriptions de deux des Chambres de commerce agrégées de la Région.

Le Comité régional ne peut délibérer que si le nombre des membres présents dépasse la moitié de celui des membres en exercice. Le Comité prend alors des décisions à la majorité absolue des votants. En vertu du décret du 28 septembre 1938, les décisions du Comité ainsi prises vont désormais lier toutes les Chambres de commerce de la Région, contrairement à la disposition de l'arrêté ministériel de 1919, qui reconnaissait à chaque Chambre de commerce de la Région le droit de « refuser de s'associer » aux décisions du Comité. Le Comité régional, établissement public autonome et personnifié, a donc pouvoir sur les Chambres de commerce de son ressort. Si nous empruntons une comparaison au droit international public : la Région économique cesse d'être une confédération de Chambres de commerce pour devenir une fédération dont le Comité régional est en quelque sorte le gouvernement fédéral.

Dans l'intervalle des sessions, le Comité régional est représenté par une Commission permanente composée du Bureau, et, si le Comité le juge nécessaire, d'un certain nombre de membres adjoints au Bureau.

Section II.

Organisation financière.

En principe, le régime financier des Régions économiques est fort semblable à celui des Chambres de commerce, quoique ces dernières aient un budget plus considérable en raison de la gestion de services plus nombreux qu'elles assurent.

A. — Les ressources.

Elles servent à couvrir les dépenses administratives et la gestion de certains services économiques.

Ce sont des ressources propres à la Région (intérêts des fonds placés, arrérages des dons et legs, reliquat de l'exercice précédent, prélèvement sur les fonds de réserve, montant des subventions qui peuvent lui être accordées, etc.) ou bien une contribution provenant de chacune des Chambres de commerce qui constituent la Région.

Les articles 7 et suivants du décret du 28 septembre 1938 organisent les finances des Régions en s'appuyant sur la seconde partie du décret-loi du 14 juin 1938, lequel a pris soin d'ajouter un alinéa à l'article 21 de la loi du 9 avril 1898 pour imposer légalement cette fois aux Chambres de commerce l'obligation de participer aux dépenses de la Région.

Les parts contributives des Chambres de commerce sont fixées, à concurrence de moitié, au prorata du montant global, pour l'année précédente, des principaux fictifs de l'imposition des patentes intéressant les communes de leur circonscription respective d'une part, et, pour l'autre moitié, au prorata de l'imposition additionnelle qu'elles ont été autorisées à percevoir pour le même exercice.

Les Chambres de commerce constituant la Région sont autorisées par voie d'approbation du budget de la Région ou par décisions particulières du ministre du Commerce à prévoir dans leur budget annuel propre un crédit spécial représentant leur part contributive aux dépenses de la Région.

Cette part contributive est couverte soit au moyen de disponibilités du budget ou de fonds de réserve, soit à l'aide de l'imposition additionnelle à la patente qu'elles perçoivent. Mais les Chambres de commerce ne doivent pas faire appel à de nouveaux centimes, à moins d'être spécialement autorisées par le ministre du Commerce, après avis conforme du ministre des Finances.

B. — Autonomie budgétaire.

Le budget des Régions est analogue à celui des Chambres de commerce : il bénéficie donc d'une large autonomie. Il doit être soumis à l'approbation du ministre du Commerce dans les trois premiers mois de chaque année.

Le compte des recettes et des dépenses de l'exercice précédent doit être soumis à approbation dans le même délai. Le décret du 28 septembre 1938 précise que les dépenses nécessaires au fonctionnement de la Région et à l'exploitation des divers établissements et services qu'elle administre peuvent être inscrits d'office à son budget général ou à ses budgets spéciaux par le ministre du Commerce.

Il est à noter que les pièces comptables et les pièces justificatives sont transmises directement au ministre sans passer par l'intermédiaire du préfet, à la différence des Chambres de commerce. Mais cette règle perd de son intérêt depuis que, par l'effet de la loi du 4 avril 1941, le ministre des Finances entend soumettre au contrôle de la Cour des comptes et à la vérification de l'Inspection générale des Finances la comptabilité des Régions économiques comme celle des Chambres de commerce.

CHAPITRE III

LES ATTRIBUTIONS DES REGIONS

Comme les Chambres de commerce, dont elles sont la reproduction dans un cadre plus vaste, les Régions économiques ont les mêmes attributions. Nous distinguerons le rôle consultatif et administratif.

Section première.

Le rôle consultatif.

Aux termes mêmes de l'article 6 du décret du 28 septembre 1938, « les Régions économiques représentent auprès des pouvoirs publics les organes consultatifs des intérêts régionaux du commerce et de l'industrie. »

Elles donnent au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales d'intérêt général et présentent leurs vues sur les moyens de développer la vie économique dans leur circonscription.

Elles assurent la liaison entre les Chambres de commerce qui les constituent et coordonnent les efforts et les moyens de ces Chambres de commerce en vue de la réalisation d'entreprises d'intérêt régional ou public.

Section II.

Le rôle administratif.

Le rôle administratif des Régions est double :

A. — Gestion des intérêts économiques.

Les Régions sont des organes de gestion. Puisque le décret-loi du 14 juin 1938 en fait des établissements publics, elles peuvent sans difficultés être autorisées, comme le déclare le décret du 28 septembre 1938, « à fonder et à administrer, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 14 de la loi du 9 avril 1898 pour les Chambres de commerce, tous les établissements à usage du commerce ou de l'industrie intéressant les Régions » (magasins généraux, entrepôts, écoles).

Leur activité peut donc s'exercer dans des domaines multiples. C'est ainsi qu'elles interviennent notamment dans le domaine de l'enseignement : certaines Régions gèrent des écoles techniques et des organismes d'orientation professionnelle (Régions de Clermont et de Lyon), d'autres des écoles de commerce et des instituts commerciaux (Région de Caen et de Grenoble).

Elles établissent des fichiers qui leur permettent de centraliser et de diffuser tous les renseignements concernant la vie économique de la Région; elles mettent sur pied des atlas et des publications annuelles qui font connaître les richesses, les industries et les professions propres à chaque Région; elles organisent des cours et conférences qui vulgarisent des renseignements sur nos colonies.

Dès maintenant, elles participent à l'établissement des Comités régionaux de tourisme et assument un rôle dans la préparation du tourisme de l'après-guerre (lois des 12 janvier 1942 et 5 juin 1943) [1]. Enfin, à une époque plus récente encore, elles ont procédé à la constitution d'un *Centre régional du Commerce extérieur*, qui fonctionne en liaison avec le Centre national du Commerce extérieur (loi du 27 septembre 1943).

Mais, au même titre que les Chambres de commerce, les Régions économiques « peuvent être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics dans les mêmes conditions que les Chambres de commerce ». C'est ainsi que la 17e Région économique (Clermont-Ferrand) a pris à sa charge l'aménagement de la moyenne Dordogne. La concession des forces hydrauliques a été accordée le 7 mars 1928 à l'ensemble des Chambres de commerce de la Région. Elles peuvent ainsi avoir une place prépondérante dans la formation du capital et la gestion d'entreprises d'intérêt collectif, notamment des sociétés d'économie mixte. Ce sont des sociétés privées, le plus souvent des sociétés anonymes, commerciales par leur forme, dans lesquelles l'Etat ou d'autres personnes publiques figurent comme associés à côté des particuliers. Au sein de ces sociétés mixtes, les Régions économiques comme les Chambres de commerce, en raison de leurs caractères semi-publics, sont bien désignées pour *arbitrer* dans le sens de l'intérêt général les vues des fonctionnaires et des usagers, qui ne sont pas toujours concordantes.

D'une façon générale, elles s'occupent de l'aménagement des réseaux ferroviaires et de tout ce qui concerne les transports : voies fluviales, automobiles, aviation... La concession peut se

(1) *J. O.*, 12 mars 1942; 16 juin 1943.

rapporter non seulement à des travaux entrepris par l'Etat, mais aussi à ceux qui sont à la charge des départements, des communes ou des associations syndicales.

Mais le décret du 28 septembre 1938 devait donner aux Régions économiques une mission administrative plus importante encore en les chargeant de la préparation de la mobilisation économique du pays.

B. — Préparation de la mobilisation économique.

Le décret du 28 septembre 1938 prévoyait que les Régions économiques pouvaient être chargées par le ministre du Commerce de la préparation de la mobilisation économique du pays.

La mobilisation économique avait pour objet : la recherche, l'étude et la mise en œuvre de tous les moyens propres à maintenir le potentiel économique du pays en vue de satisfaire les besoins de la population civile et de l'exportation et d'acheminer d'une manière rationnelle le passage de l'économie de paix à l'économie de guerre.

A la fin de 1939, les Régions recevaient officiellement la mission d'organiser cette mobilisation, qu'elles avaient déjà préparée officieusement en temps de paix. Elles furent notamment chargées de répartir les matières premières dont le ministre du Commerce était responsable et créèrent dans ce but des organismes de répartition qui, en fait, étaient des groupements de production rassemblant toutes les entreprises de la catégorie intéressée. Un arrêté du ministre du Commerce du 30 novembre 1939 a précisé leurs attributions à ce point de vue (2).

Bien que leurs attributions en ce domaine n'aient pas toujours été connues et exactement appréciées, on peut dire que c'est avec autorité et rapidité que, se conformant aux ordres reçus, elles ont opéré le rassemblement par catégories professionnelles de tous les producteurs, distributeurs et utilisateurs de leurs circonscriptions, rassemblement qui comprenait même les artisans. Et, en procédant à ce recensement, elles contribuèrent déjà à cette époque à ordonner les formations de l'économie.

En outre, les Régions assumèrent un certain nombre de tâches nécessaires à la mobilisation économique : telles que le recensement des stocks et de la main-d'œuvre.

L'organisation économique mise ainsi sur pied par les Régions avait, si l'on se réfère aux instructions du Secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale, ainsi qu'aux commen-

(2) *J. O.*, 2 déc. 1939.

taires notifiés du ministre du Commerce, pour mission de fonctionner non seulement pour le temps de guerre, mais aussi longtemps que les circonstances exigeraient un contrôle de la production et une répartition des matières premières, des transports et des produits. Elle devait d'ailleurs assurer d'une manière progressive et rationnelle le passage de l'économie du temps de guerre à l'économie du temps de paix.

Il ne devait pas en être ainsi. Aussitôt après les événements de juin 1940, au moment où les circonstances allaient exiger l'accomplissement intégral de la mobilisation économique à laquelle les Régions économiques étaient déjà préparées et avaient consacré leurs efforts, la loi du 16 août 1940 devait modifier du tout au tout le régime adopté jusque-là pour lui substituer, par l'institution des Comités d'organisation professionnelle, une nouvelle organisation de l'économie, dans laquelle les Régions n'eurent aucune place.

Les Régions économiques furent donc amenées par la suite à liquider les groupements qui, d'ailleurs, depuis la loi du 16 août 1940, étaient tombés en désuétude (3).

On a diversement jugé le rôle des Régions économiques dans la préparation de la mobilisation économique. On peut dire qu' « en dépit des critiques dont elles ont pu être l'objet, les Régions avaient réalisé une œuvre d'une solidité éprouvée, d'une souplesse très appréciable et largement ouverte aux améliorations, si ce n'est aux perfectionnements compatibles avec leur mission » (4).

Les Régions ont donc montré qu'elles étaient capables d'exercer des fonctions d'organisation et de direction qui découlent de leur mission générale en matière d'administration, mais les circonstances ne leur ont pas permis de donner dans ce domaine toute la mesure de leur activité (5).

*
* *

Comme les Chambres de commerce et pour les mêmes raisons, les Régions économiques étaient restées à l'écart de la nouvelle organisation économique instaurée par la loi du 16 août 1940. A

(3) Une lettre du secrétariat d'Etat à la Production industrielle du 28 novembre 1940 invitait les Régions à procéder à cette liquidation.

(4) Cf. *Le statut des Régions économiques* (exposé de M. Lassalle, président de l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce, réunion du 23 juin 1941).

(5) Cf. article Charles Gibrin (*Illustration*, 2 sept. 1939), *La Région économique, organisme utile en temps de paix, organisme indispensable en temps de guerre*, où l'auteur expose une conception neuve et hardie des Régions économiques.

l'origine même de cette nouvelle organisation, certains bruits avaient circulé, relatifs à leur disparition. Elles furent cependant maintenues, mais longtemps elles restèrent dans l'incertitude la plus complète en ce qui concerne le sort qui devait leur être réservé.

Cependant, à mesure que s'ébauchait l'organisation professionnelle, il apparaissait de plus en plus clairement que les Régions économiques, comme les Chambres de commerce et pour les mêmes raisons, devaient y jouer un rôle. En tant qu'organismes représentant l'ensemble des professions, elles étaient aptes à assurer à l'échelon régional, comme les Chambres de commerce à l'échelon local, la connexion des différents organismes professionnels établis par la loi du 16 août 1940.

Mieux que les Chambres de commerce, elles étaient tout désignées pour établir une liaison entre les différentes délégations régionales des Comités, puisqu'elles agissaient sur le même plan et à l'intérieur le plus souvent des mêmes circonscriptions. Après certaines initiatives heureuses, une circulaire ministérielle du 24 mars 1944 a posé le principe d'une liaison entre les Régions et les délégations régionales des Comités d'organisation. Aux termes de cette circulaire, les Régions pouvaient jouer deux fonctions essentielles : assurer une représentation régionale des Comités d'organisation; établir des contacts entre les délégations régionales des Comités d'organisation.

A notre connaissance, la circulaire ministérielle du 24 mars 1944 n'a pour ainsi dire pas été appliquée, et les Régions économiques, comme les Chambres de commerce, n'ont pas été intégrées dans l'organisation professionnelle issue de la loi du 16 août 1940.

*
* *

Les Régions économiques, ne serait-ce qu'en attirant l'attention sur l'idée du régionalisme, ont joué depuis 1919 un rôle qui est loin d'être négligeable, si elles n'ont pas entièrement répondu aux espoirs de ceux qui les ont créées.

Certes, le nom ambitieux de Régions économiques n'a recouvert jusqu'à maintenant qu'un régionalisme industriel et commercial. A l'avenir, les pouvoirs publics doivent se pénétrer de l'idée que l'organisation administrative n'aura de valeur que si elle s'appuie sur les Régions économiques consacrées par les réalités géographiques et économiques (6).

(6) Goblet, *La formation des Régions* (Introduction à une Géographie économique de la France), Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1942.

TITRE II

L'Assemblée des présidents des Chambres de commerce.

Un organisme coordonnant sur le plan national l'action des différentes Chambres de commerce semble s'imposer. Sous l'ancien régime déjà, les députés des Chambres particulières de commerce, réunis au sein du Conseil du commerce, avaient coutume de confronter leurs vues pour essayer de dégager l'intérêt général. Toutefois, pendant tout le XIX^e^ siècle, les Chambres de commerce restèrent isolées, si l'on excepte les relations par correspondance que le gouvernement leur tolérait. C'est seulement au lendemain de la loi du 9 avril 1898 qu'une Assemblée des présidents se constitua spontanément dans le cadre national. Jusqu'à ces tout derniers temps, cette Assemblée réunissait *périodiquement* les présidents de toutes les compagnies consulaires de France et d'Algérie; mais, simple réunion de fait, cette Assemblée ne possédait aucun statut légal, ce qui ne laissait pas que d'entraver son action. Conformément au désir exprimé depuis longtemps déjà par les présidents de Chambres de commerce, une loi du 16 juin 1944 a doté l'Assemblée des présidents d'un *caractère officiel et permanent* qui l'accrédite auprès des pouvoirs publics (1).

Nous nous proposons d'étudier sous trois chapitres :

CHAPITRE I^er^. — *L'évolution historique de l'Assemblée des présidents.*

CHAPITRE II. — *L'organisation et le fonctionnement.*

CHAPITRE III. — *Les attributions.*

(1) Au moment de mettre sous presse, nous apprenons qu'une ordonnance du 6 juin 1945, additionnelle à l'ordonnance du 9 août 1944, a constaté la nullité de la loi du 16 juin 1944.

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION HISTORIQUE DE L'ASSEMBLEE DES PRESIDENTS

Nous étudierons en deux sections les circonstances de la création de l'Assemblée des présidents et les critiques auxquelles elle a donné lieu dans sa conception première.

Section première.

Les circonstances de la création.

Si la loi du 9 avril 1898 donnait aux Chambres de commerce une large autonomie, elle ne leur conférait pas pour autant la liberté entière de s'associer et de se fédérer. La formule de l'article 18, en accordant seulement aux Chambres de commerce un droit de correspondance et d'entente, paraissait réticente. Il semble bien qu'on ait craint à cette époque qu'une trop grande liberté d'association accordée aux Chambres de commerce comme aux autres groupements ne vînt créer une sorte de fédéralisme économique, succédané à quelque cent ans d'intervalle du fédéralisme politique des Girondins, ou bien plutôt que la constitution d'un Parlement commercial ne vînt faire échec au Parlement politique ou au pouvoir central (1).

Cependant, l'idée d'opérer une certaine liaison des Chambres de commerce sur le plan national dans le but non seulement de coordonner leurs efforts, mais aussi de constituer une assemblée économique représentative du commerce et de l'industrie, qui pourrait, le cas échéant, émettre des avis communs sur les lois et projets de lois, s'imposait de plus en plus. Il existait bien des organismes consultatifs sur le plan national : Conseil supérieur du Commerce, Comité consultatif supérieur du Commerce, résurrection du Conseil du Commerce de l'ancien régime, mais ces

(1) Cf. Débats parlementaires de la loi de 1898.

organismes étaient davantage une réunion de fonctionnaires qu'une représentation du commerce. Aussi, au lendemain de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce essayèrent-elles de créer elles-mêmes spontanément ce que le législateur avait redouté d'établir.

Le président de la Chambre de commerce d'Angers, d'accord avec les présidents de Brest et de Rennes, prit l'initiative d'adresser des invitations à tous les présidents de Chambres de commerce en vue d'une réunion à Paris pour la constitution d'une assemblée plénière. Ils prenaient appui pour ce faire sur l'article 18 de la loi du 9 avril 1898, ainsi conçu : « Les Chambres de commerce peuvent correspondre directement entre elles, avec les Chambres consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription, pour toutes les questions relatives aux intérêts commerciaux et industriels du pays. Elles peuvent provoquer, par l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives. »

Mais l'interprétation de ces dispositions donnait lieu à discussion. Après des démêlés avec le ministre du Commerce, qui jugeait qu'aux termes de la loi « l'entente » ne pouvait se réaliser que par correspondance, l'Assemblée eut lieu seulement avec dix présidents de Chambres de commerce. Le premier pas était franchi.

Par la suite, une circulaire du ministre du Commerce en date du 23 septembre 1899 accordait officiellement la réunion en se basant sur un avis de la section des Travaux publics, de l'Agriculture et de l'Industrie du Conseil d'Etat en date du 2 août 1899 qui interprétait l'article 18. Aux termes de cet avis, il résulte que « le législateur a voulu, dans le paragraphe 1er, affirmer le droit de correspondance directe des Chambres de commerce entre elles; que, dans le paragraphe deuxième, il autorise ces Chambres à provoquer une entente par l'entremise de leurs présidents; que ce deuxième alinéa doit avoir pour but de conférer aux présidents une nouvelle prérogative, autre que le droit de correspondance directe; que ce droit est évidemment celui d'intervenir personnellement pour se réunir à leurs collègues en vue de préparer les décisions à soumettre ultérieurement à leurs Chambres respectives; que cette faculté de réunions préparatoires de présidents doit porter non plus sur les objets spéciaux d'intérêt régional, prévus à l'article 24 et susceptibles d'entraîner des engagements de dépenses, mais bien sur tous objets rentrant dans les attributions générales des Chambres de commerce et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives ».

Certes, si l'Assemblée des présidents était ainsi autorisée, elle n'était pas pour autant créée; mais, forte de cette autorisation officielle, elle enregistra à chaque réunion davantage d'adhérents, jusqu'au moment où, réunissant tous les présidents de Chambres de commerce, elle constitua la seule assemblée vraiment représentative des intérêts du commerce et de l'industrie sur le plan national capable de parler au nom de plusieurs centaines de mille de patentés. C'est pour cette raison que dès lors elle commença à avoir un certain crédit auprès des pouvoirs publics.

Section II.

Les imperfections de l'Assemblée des présidents dans sa conception première.

Si l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce ainsi créée était un organisme d'études, de coordination et d'union, il n'était pas un organisme permanent. Parce qu'elle ne se réunissait que d'une *façon intermittente* (trois fois par an), l'Assemblée des présidents ne pouvait assurer une continuité de vue et une étroite liaison continue, pourtant indispensable entre les différentes Chambres de commerce. D'autant plus que durant les intersessions aucun organe de l'Assemblée ne subsistait pour suivre les questions et prendre en temps utile les initiatives qui s'imposaient.

D'autre part, l'Assemblée des *présidents n'était pas un organisme légal*. Elle n'avait pas de statut juridique, et la personnalité morale ne lui était pas reconnue. Aussi n'était-elle pas accréditée aux yeux des pouvoirs publics. Ces derniers avaient bien consacré la place prise en fait par l'Assemblée des présidents, et son autorité, sans être légalisée, était confirmée parce que ses délégués figuraient dans de nombreuses commissions d'études et de multiples organismes officiels. Elle constituait bien ainsi le grand Conseil consultatif du commerce et de l'industrie auprès du gouvernement.

Mais quoique animée de bonnes intentions, l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce n'était pas toujours parvenue à se faire entendre des pouvoirs publics. Avant 1940, ces derniers, au lieu de consulter l'Assemblée des présidents, avaient pris l'habitude de plus en plus de tenir compte des avis des grands syndicats fédérés sur le plan national, qui ne représentaient pourtant que des intérêts particuliers beaucoup plus limités que ceux de l'Assemblée des présidents.

Pour remédier aux critiques formulées et pour rendre plus cohérente et plus efficace l'action des Chambres de commerce, le législateur a donné à l'Assemblée des présidents, par une loi du 16 juin 1944 (2), le caractère institutionnel. En nous référant à cette loi, nous dirons quels sont l'organisation, le fonctionnement, les attributions de la nouvelle Assemblée des présidents de Chambres de commerce.

(2) *J. O.*, 22 juin 1944.

CHAPITRE II

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Il y a lieu d'examiner successivement en quatre sections : le caractère juridique, la composition et les réunions, l'organe directeur, le régime financier et la tutelle de l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce.

Section première.

Le caractère juridique.

L'article 1er de la loi du 16 juin 1944 est conçu en ces termes : « Il est institué une Assemblée des présidents de Chambres de commerce dotée de la personnalité civile. »

En tant qu'organisme doté de la *personnalité civile*, l'Assemblée des présidents va pouvoir gérer et défendre un patrimoine. Elle va pouvoir acquérir, faire construire et posséder des immeubles nécessaires à son installation, recevoir des dons et legs, contracter, emprunter, ester en justice.

Mais si l'article 1er de la loi stipule que l'Assemblée est dotée de la personnalité civile, il ne lui confère pas expressément la qualité d'*établissement public*.

Il y a donc lieu de se demander si l'Assemblée des présidents, qui est en quelque sorte l'émanation des Chambres de commerce, lesquelles, nous le savons, sont des établissements publics, possède elle-même cette qualité juridique.

Il arrive assez souvent que le législateur laisse à la jurisprudence le soin de reconnaître la qualité d'établissements publics à des organismes chargés d'un service public. A différentes reprises, le Conseil d'Etat a fait usage de cette faculté, mais il semble toutefois que depuis la prolifération des organismes professionnels il marque son désir de ne pas étendre à l'infini cette notion.

L'exemple des Comités d'organisation illustre en particulier cette thèse. Si le Conseil d'Etat n'a pas considéré les Comités d'organisation comme des organismes privés, il n'a pas pour autant vu en eux des établissements publics. Les Comités d'organisation constitueraient donc des organismes professionnels, se plaçant à la frontière du Droit public et du Droit privé, retenant du premier des prérogatives de puissance publique, empruntant au second ses modes de gestion, affirmant en définitive la tendance au développement d'un Droit professionnel.

Bien que l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce n'ait rien de comparable aux Comités d'organisation, on peut se demander si elle ne pourrait pas trouver sa place parmi les institutions de ce Droit professionnel nouveau qui n'est encore qu'en formation.

Il serait peut-être prématuré de le prétendre. Quoi qu'il en soit, on ne saurait omettre ce fait que l'Assemblée groupe les présidents de compagnies qui sont expressément reconnues comme des établissements publics par le législateur. Et ce fait nous inciterait plutôt à reconnaître à l'Assemblée la qualité d'établissement public.

Section II.

Composition et réunions.

L'article 2 de la loi du 16 juin 1944 précise la composition de l'Assemblée des présidents, qui comprend naturellement les présidents de toutes les Chambres de commerce.

Il prévoit, en outre, que ces derniers élisent parmi eux un président de l'Assemblée; cette disposition est conforme à l'usage qui a prévalu jusqu'à maintenant. Ce n'est donc plus, comme le voulait la tradition jusqu'ici, le président de la Chambre de commerce de Paris qui est désigné de droit comme président de l'Assemblée.

Le président, une fois élu, convoque l'Assemblée à Paris toutes les fois qu'il le juge utile et au moins *quatre fois par an*. Il y a donc là une légère modification par rapport à l'état de choses antérieur, qui avait organisé seulement trois réunions par an, au cours des premier, deuxième et quatrième trimestres. Il n'est pas dit si ces réunions doivent avoir lieu à l'hôtel de la Chambre de commerce de Paris, comme auparavant, ou bien si elles auront lieu dans un hôtel qui leur sera destiné.

Section III.

Organe directeur.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 16 juin 1944, l'Assemblée des Chambres de commerce a pour organe directeur un Comité restreint, composé des présidents des Régions économiques et de deux présidents de Chambres de commerce élus par l'Assemblée.

Le rôle de ce Comité sera tout à la fois d'orienter, d'animer les travaux de l'Assemblée, d'exécuter ses décisions et de suivre l'évolution des questions auxquelles elle porte intérêt.

Le législateur a donc renoncé à créer deux Assemblées distinctes, l'une pour les présidents de Chambres de commerce, l'autre pour les présidents des Régions économiques, cette double institution ne pouvant être que peu rationnelle et devant à coup sûr s'avérer d'un fonctionnement délicat.

Le Comité, qui, du fait de sa composition restreinte, pourra être réuni plus fréquemment et plus rapidement que l'Assemblée, sera présidé par le président de celle-ci.

Durant les intersessions de l'Assemblée ou du Comité restreint, un *Secrétariat permanent* est prévu pour assurer l'exécution de la mission de l'Assemblée des présidents, suivre les questions en cours et prendre les initiatives qui s'imposent. Dans le passé, l'intérim de l'Assemblée des présidents était assuré par la Chambre de commerce de Paris. A l'avenir, il conviendrait de doter l'Assemblée des présidents d'un Secrétariat général qui lui serait propre.

Section IV.

Régime financier et tutelle.

En tant qu'institution publique, l'Assemblée des présidents va avoir des ressources spéciales et des dépenses corrélatives aménagées en un budget spécial.

Aux termes de l'article 6 de la loi du 16 juin 1944, le régime financier de l'Assemblée doit être fixé par un décret postérieur.

Peut-être une circulaire ministérielle viendra-t-elle provisoirement régler la question. Quoi qu'il en soit, en attendant, il convient d'appliquer les règles financières du régime du droit commun des Chambres de commerce.

De même que les Chambres de commerce, l'Assemblée des présidents est placée sous la tutelle du ministre du Commerce (aujourd'hui ministre de la Production industrielle), dont elle relève dans les mêmes conditions que les Chambres de commerce.

CHAPITRE III

LES ATTRIBUTIONS

Les articles 4 et 5 de la loi du 16 juin 1944 ont pour objet de définir les attributions de l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce. Aux termes de ces articles, le désir du législateur est de concevoir la mission de l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce de la façon la plus étendue. Comme celle des Chambres de commerce elles-mêmes, la mission de l'Assemblée des présidents comporte à la fois une fonction consultative et une fonction administrative.

L'Assemblée des présidents de Chambres de commerce étudie soit de sa propre initiative, soit à l'initiative d'une ou plusieurs Chambres de commerce, soit à la demande des pouvoirs publics, les questions pouvant intéresser l'ensemble des Chambres de commerce (art. 4). Elle peut, à cet égard, présenter les suggestions et les vœux communs des Chambres de commerce.

Sans avoir voulu interdire la présentation directe par les Chambres de commerce de leurs vœux aux départements ministériels intéressés, le législateur marque néanmoins par là son désir de voir ces vœux centralisés dans toute la mesure du possible afin d'en augmenter le poids et d'en accroître l'efficacité.

L'Assemblée des présidents reçoit, en outre, de larges attributions administratives. Elle peut participer, dans le cadre des missions dévolues aux Chambres de commerce, à la création ou à la gestion de tous organismes et services intéressant l'industrie ou le commerce à l'échelon national (art. 5). Il ne peut s'agir ici que d'une transposition sur le plan national des attributions conférées aux Chambres de commerce sur le plan local, ce qui, étant donné la spécialité très étendue des Chambres de commerce, ouvre à l'Assemblée des présidents des possibilités d'action très vastes.

D'autre part, l'Assemblée des présidents est chargée d'assurer « sur le plan national, avec l'organisation professionnelle, toutes

liaisons utiles ». Cette disposition est à rapprocher de celle qui figure au paragraphe 6 de l'article 6 de la loi du 7 avril 1944, et aux termes desquels les Chambres de commerce ont pour mission « de prêter leur concours au développement de l'organisation professionnelle et d'assurer toutes liaisons utiles avec les organismes professionnels, de constituer à cet effet tous services et organismes nécessaires ou d'en susciter la constitution ».

Le législateur a donc bien affirmé nettement la compétence de l'Assemblée des présidents dans ce domaine, mais, en pratique, les dispositions de la loi sont restées lettre morte.

***

Ainsi donc, au lieu d'une réunion périodique de personnalités du commerce émettant des vœux platoniques, l'Assemblée des présidents va être désormais un organisme officiel qui, d'une façon constante, va pouvoir servir de « relais » entre les différentes Chambres de commerce et le pouvoir central.

L'Assemblée des présidents aura plus d'autorité aux yeux des pouvoirs publics et présentera une plus grande unité de vues. En régime d'organisation professionnelle, elle représentera bien mieux que par le passé l'ensemble des intérêts industriels et commerciaux français.

Certes, on a soutenu qu'il ne correspondait pas à la nature, au génie propre des Chambres de commerce, d'être coiffées à l'échelon national par une assemblée permanente et légale de Chambres de commerce. En effet, dit-on, l'activité essentielle des Chambres de commerce repose sur le principe de l'autonomie des unes par rapport aux autres. Les Chambres de commerce, qui sont fermement attachées à cette liberté d'action aussi bien par nature que par tradition, vont alors subir une doctrine qui leur sera dictée par une assemblée de Chambres de commerce. Et puis, le gouvernement ne va-t-il pas avoir par trop tendance à ne consulter que l'Assemblée des présidents, qui constitue la doctrine de la majorité des Chambres, mais non celle de chaque Chambre, représentant les intérêts de sa circonscription ? Nous ne mésestimons pas ce que ces arguments ont de fondé, mais nous persistons à croire que la création d'une assemblée permanente et légale a été d'un intérêt capital pour l'avenir des Chambres de commerce, qui leur permettra non seulement de sauvegarder, mais de développer leurs prérogatives.

Devant les difficultés actuelles d'ordre économique et social, l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce, qui repré-

sente l'ensemble des intérêts du commerce français, doit être en mesure d'opérer une liaison constante avec les pouvoirs publics.

Or, cette liaison, pour être effective, avait besoin d'être effectuée non par une assemblée qui n'a aucune existence légale et qui ne se réunit qu'à de très longs intervalles, mais par un organisme permanent doué d'une autorité officielle que le ministre pourra consulter à chaque instant comme représentant l'ensemble des forces-types du commerce et de l'industrie.

***

Si les Régions économiques et l'Assemblée des présidents sont les principaux organismes qui coordonnent les activités souvent divergentes et désordonnées des Chambres de commerce, ils ne sont pas les seuls :

1° A l'échelon régional, les Chambres de commerce éprouvent le besoin de collaborer avec l'administration au moyen d'organes d'études et de consultation tels que les *Offices des transports et des P. T. T. des Chambres de commerce*, qui réunissent des délégués des Chambres de commerce, des réseaux de Chemins de fer, des ministères des Travaux publics et des P. T. T. Ces offices sont fondés aux frais des Chambres de commerce participantes. Ils sont des organismes de renseignements destinés à fournir aux Chambres de commerce adhérentes toutes les indications nécessaires à la défense de leurs intérêts en matière des transports, soit par eau, soit par voie ferrée. Mais ils peuvent également exploiter directement ou par préposés certains services publics tels que remorquage, halage sur les canaux et rivières, gares, aérogares, raccordements entre voies ferrées et voies navigables.

Au sein de ces Offices, les Chambres de commerce, en raison de leurs caractères, sont bien désignées pour arbitrer dans le sens de l'intérêt général les vues des fonctionnaires et des usagers, qui ne sont pas toujours concordantes.

Organismes officieux jusqu'à ces derniers temps, un arrêté du 20 avril 1943 rend officiels les Offices des Transports et des P. T. T. ainsi que l'Union des Offices sur le plan national. Les Chambres de commerce sont rattachées à l'un des Offices ci-dessous suivant la Région de la S. N. C. F. à laquelle elles appartiennent :

Office des transports et des P. T. T. du Nord : siège Lille;
Office des transports et des P. T. T. de l'Est : siège Nancy;
Office des transports et des P. T. T. du S.-E. : siège Lyon;
Office des transports et des P. T. T. du S.-O. : siège Toulouse;

Office des transports et des P. T. T. du Centre-Ouest : siège Limoges;
Office des transports et des P. T. T. de l'Ouest : siège Le Mans;
Office des transports et des P. T. T. de Paris : siège représenté uniquement par cette Chambre.

Les Offices de transports et des P. T. T. ont donné de bons résultats dans le passé; il conviendrait, à l'avenir, d'en généraliser l'emploi. Ils ont montré comment pouvait s'opérer, par l'intermédiaire des Chambres de commerce, un rapprochement entre les usagers et les fonctionnaires des services publics.

2° A l'échelon national, si les Chambres de commerce coordonnent leur activité par l'intermédiaire de l'Assemblée des présidents, certaines Chambres de commerce, ayant une activité particulièrement dominante, se sont groupées, prenant appui sur l'article 18 de la loi du 9 avril 1898 en vue de former des Unions de Chambres de commerce.

C'est ainsi que s'est constituée l'*Union des Chambres de commerce maritimes et l'Association des Grands Ports français*, qui coordonne l'action de certaines Chambres de commerce qui sont situées dans les ports à proximité de la mer et qui ont des intérêts maritimes communs.

Sur le même modèle, récemment, une Union de Chambres de commerce concessionnaires de ports aériens a été constituée. Signalons encore une conférence qui réunit les Chambres de commerce du bassin méditerranéen. Ceci montre que les groupements de Chambres de commerce peuvent ne pas être exclusivement régionaux. On peut constater d'autres faits générateurs d'association que la juxtaposition des ressorts territoriaux des Chambres de commerce. Elles peuvent s'associer entre elles suivant certaines affinités, ou suivant certains caractères spéciaux qu'elles ont en commun.

Avant 1940, les Chambres de commerce ont essayé d'opérer sur le plan national une liaison avec les Chambres d'agriculture. En avril 1939, un « Comité national permanent des Chambres de commerce et des Chambres d'agriculture », qui est la représentation de l'ensemble des présidents des Chambres de commerce et des Chambres d'agriculture, a été constitué. Il comprenait les présidents des Régions économiques, les membres du Bureau de l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce et les membres du Comité permanent général de l'Assemblée des présidents des Chambres d'agriculture. Sa compétence s'étendait à toutes les questions présentant un intérêt commun pour le commerce ou l'industrie et l'agriculture.

EN MANIÈRE DE CONCLUSION

VUES SUR L'AVENIR

Nous voici parvenu au terme de notre étude sur les Chambres de commerce, après avoir effectué l'inventaire des conditions et des résultats de leur activité, que nous nous étions proposé de produire. Certes, la trop grande variété des attributions des compagnies consulaires nous a parfois contraint à ébaucher seulement certains aspects de leur mission. Cependant nous pensons nous être suffisamment attaché à fixer avec précision les lignes essentielles de leur œuvre grandiose.

Du tableau que nous venons de brosser, il convient de retenir les points les plus saillants : ce sont les initiatives nombreuses que les Chambres de commerce n'ont cessé de suggérer dans le cadre de leur spécialité; leur compétence, qui prend sa source lointaine dans la tradition; le souci qu'elles ont toujours montré de remplir, dans l'intérêt général, les tâches qui leur étaient confiées par les pouvoirs publics en application d'une décentralisation heureuse et féconde; la souplesse de leur action, qu'elles tiennent sans doute de la nature de leur composition ou, si l'on préfère, de l'expérience technique des milieux où elles puisent leur force; les résultats obtenus dans un domaine où la liberté de décision et la rapidité d'exécution sont des éléments certains du succès.

Les Chambres de commerce se sont toujours acquittées de leur mission consultative avec autant d'autorité que d'indépendance. Qu'ils aient ou non un caractère obligatoire, qu'ils soient demandés ou spontanément formulés, les avis de ces compagnies fournissent aux pouvoirs publics de précieux renseignements sur les besoins de l'industrie et du commerce.

De leur mission administrative, elles ont extrait une grande diversité de services publics, créés au fur et à mesure que se révélaient les besoins du commerce et de l'industrie. C'est dire que cette activité s'est développée dans le sens d'une extension continue, à tel point que les Chambres de commerce constituent un rouage essentiel de l'organisation économique du pays.

Les Chambres de commerce ont été ainsi l'un des éléments vitaux de l'économie nationale. Sans cesse, elles se sont adaptées à l'évolution des besoins, se montrant toujours capables de faire face aux situations les plus diverses en tant que représentant auprès de l'Etat les intérêts du commerce et de l'industrie. Les régimes les plus divers se sont succédé, les conditions de la production et des échanges se sont transformées, elles sont toujours restées envers et contre tout les instruments fidèles de représentation du commerce et de l'industrie, exerçant leur mission dans le cadre qui leur avait été tracé.

Cette extension de leurs pouvoirs ne peut que se prolonger dans l'avenir. De graves problèmes se posent ou vont se trouver posés en matière économique. Nous sommes en effet, à l'heure actuelle, en pleine évolution nationale et internationale. Notre époque est caractérisée par une transformation profonde des mœurs et des institutions, qui marqueront pour l'historien de demain la première moitié du xx^{e} siècle. La défaite de 1940 a ouvert en France une crise révolutionnaire entraînant notre pays dans le grand cycle des Révolutions, après la Russie, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Portugal. Est-ce que des institutions vieilles de plusieurs siècles, comme les Chambres de commerce, survivront à cette révolution ? Nous le croyons, car elles ont un caractère plus économique que politique.

Aussi nous paraît-il opportun de montrer en manière de conclusion quelques-unes des idées directrices sur le rôle que pourront jouer les Chambres de commerce dans l'économie française de demain.

Nous avons vu que la mission des Chambres de commerce s'analyse traditionnellement en deux termes : la représentation des intérêts industriels et commerciaux et la gestion des services d'intérêts communs à leurs ressortissants.

En tant que représentant les intérêts industriels et commerciaux de leur circonscription, les Chambres de commerce ont un rôle consultatif. A ce propos, nous avons été amené à faire une double constatation. Parmi les avis qui sont demandés aux Chambres de commerce par les pouvoirs publics, ne sont obligatoires que ceux qui portent sur des points secondaires, comme le changement aux tarifs de la main-d'œuvre dans les prisons. Les avis les plus importants sont facultatifs et les pouvoirs publics peuvent toujours se dispenser de les demander aux Chambres de commerce. A l'avenir, il serait souhaitable que la consultation des Chambres de commerce fût étendue. Ainsi que l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce en a souvent exprimé le

désir, les Chambres de commerce devraient participer à l'élaboration des textes législatifs ou tout au moins devraient être consultées avant la mise en application de ces textes.

Il semble, d'autre part, qu'on donnerait plus de dynamisme à la mission consultative si on allongeait la liste des avis obligatoires. Cette liste devrait comprendre notamment les grandes questions économiques locales sur lesquelles les Chambres de commerce, organismes interprofessionnels locaux, seraient particulièrement aptes à se prononcer. Parmi ces questions, devraient être comprises : l'habitat, le coût de la vie, l'emploi de la main-d'œuvre, les salaires, les transports..., qui sont typiquement régionales et qui ne peuvent être résolues qu'en y mettant « l'accent du terroir ».

Pour ce qui est des transports, les Chambres de commerce devraient coordonner les besoins industriels et commerciaux avec les nécessités des services de transport pour assurer une meilleure utilisation des possibilités existantes. En ce qui concerne les salaires, les Chambres de commerce devraient pouvoir enregistrer les mouvements de la population active, qui pourraient fournir les données économiques relatives à l'établissement des salaires. Il n'est nullement question que les Chambres de commerce interviennent dans la fixation des salaires, mais qu'elles réunissent les éléments de base à l'appréciation de leur montant en préparant les dossiers documentaires accompagnés de leurs avis; on éviterait ainsi les erreurs du législateur de 1936, qui, pour la fixation des salaires, n'avait pas tenu compte des considérations régionales ou locales.

En dehors de leur mission consultative, il appartient aux Chambres de commerce de fonder et, le cas échéant, de gérer toutes les exploitations d'intérêt commun à leurs ressortissants, et qui ne peuvent être le fait d'initiatives individuelles poursuivant un but lucratif, parce qu'il est dans leur nature d'être désintéressées ou parce qu'elles exigent, pour être bien conduites, un haut sentiment du bien public. Il suffit de consulter les budgets des Chambres de commerce pour s'apercevoir à quel point leur rôle peut être utile et varié dans ce domaine. A l'avenir, l'intérêt général commanderait d'étendre encore plus les attributions administratives des Chambres de commerce.

Il faut attendre beaucoup des Chambres de commerce pour le développement futur de l'activité économique nationale. Elles devront assurer, comme par le passé et mieux que par le passé, la gestion de services d'intérêt commun à toutes les activités de leur circonscription : ports fluviaux, maritimes et aériens, par

exemple. Elles devront participer à l'exécution de grands travaux publics tels que la construction de gares charbonnières avec la collaboration des autres collectivités locales.

Préoccupées de participer à l'équipement national du pays, les Chambres de commerce n'entendront pas d'ailleurs limiter leur action au domaine maritime, fluvial et aérien. Intéressées à un aménagement toujours plus moderne des moyens de transports, cause essentielle du développement du commerce, elles devront réclamer la concession de *gares routières*.

La création de gares routières correspond à l'heure actuelle aux mêmes exigences que celles qui motivèrent la construction de gares ferroviaires au moment où furent installées des voies ferrées. Dans les deux cas, les gares sont édifiées aussi bien pour les commodités des voyageurs que pour les facilités des transporteurs. Elles constituent « des lieux aménagés en vue de satisfaire à tous les besoins du service, d'où partent et où arrivent dans une agglomération une catégorie désignée de transports routiers publics ». Elles sont destinées à faciliter les communications par route entre *toutes* les catégories de la population. Elles présentent donc un caractère d'intérêt public très marqué. D'où leur établissement, comme d'ailleurs le choix de leur emplacement, ne saurait être laissé à l'initiative libre des individus ou des groupements privés de transporteurs, plus enclins à tenir compte de leurs intérêts personnels que des besoins des usagers.

Dans certains cas, il sera désirable que la gare routière soit construite aussi proche que possible de la gare de la S. N. C. F., en vue de faciliter la liaison rail-route. Dans certains autres cas, il s'avérera nécessaire d'implanter la gare routière près d'un centre commercial éloigné de la gare ferroviaire, mais une liaison devra toujours être assurée avec celle-ci. Dans d'autres cas enfin, en particulier dans les grandes villes (Paris, par exemple), il sera désirable de créer plusieurs gares routières secondaires. En raison de tous ces cas, la gestion des gares routières ne peut être confiée qu'à des organismes indépendants des intérêts particuliers en jeu, individuels et professionnels, et offrant à chacun d'eux les garanties de leur impartialité, autrement dit, la gestion des gares routières ne peut être confiée qu'à des organismes publics ou semi-publics, qui sauront s'élever à un intérêt général.

Les municipalités ne paraissent pas directement intéressées à la gestion des gares routières, qui présentent surtout un intérêt régional. La S. N. C. F., dont les intérêts sont susceptibles de se trouver en opposition avec l'intérêt commun de tous les usagers de la collectivité, c'est-à-dire l'intérêt général, n'est pas davan-

tage apte. Les Chambres de commerce, au contraire, paraissent avoir une véritable vocation à être concessionnaires de gares routières. Elles seront, en effet, particulièrement aptes à choisir l'emplacement de ces gares et à assurer leur aménagement, leur financement ainsi que leur gestion.

En ce qui concerne le choix de l'emplacement, les Chambres de commerce auront nettement conscience des intérêts des usagers, leurs commettants, et ne seront pas attirées par l'esprit de lucre qui dicte la conduite de toute entreprise privée. Elles envisageront donc les meilleurs emplacements possibles d'une gare routière.

En ce qui concerne l'aménagement et le financement, les Chambres de commerce, par leur nature, leur statut, leur compétence et leur tradition, ont toutes les qualités requises pour mener à bien cette tâche. Elles possèdent les moyens de recueillir rapidement les fonds nécessaires en vertu de leur régime financier, investi de toute la souplesse désirable.

Enfin, en ce qui concerne la gestion, les Chambres de commerce ont déjà acquis la gestion d'entreprises de ce genre (ports maritimes et fluviaux, ports aériens); elles offrent les plus grandes garanties d'impartialité et sont parfaitement documentées sur les besoins régionaux à satisfaire.

Il semble donc que les Chambres de commerce devraient avoir un *droit de priorité* vis-à-vis des autres organismes pour obtenir la concession de gares routières, comme elles l'ont déjà demandé à plusieurs reprises.

D'une façon générale, les Chambres de commerce ont un rôle à jouer dans le redressement de notre économie : réparer les dommages causés par les bombardements et la guerre, reconstruire un matériel épuisé, réapprovisionner les marchés des denrées alimentaires et de marchandises diverses; refaire l'équipement national. Dans ce domaine, le rôle de l'Etat doit rester d'orienter et de diriger, mais non de gérer. Cette gestion devra être assurée par des collectivités publiques, comme les Chambres de commerce, qui encadreront et disciplineront les chefs d'entreprises.

Les Chambres de commerce doivent, en effet, aider leurs ressortissants, considérés dans leur activité de chefs d'entreprise. C'est là une mission extrêmement large qu'elles ont trop souvent négligée dans le passé. Si de nombreuses Chambres de commerce, conscientes de l'importance du rôle qui leur est dévolu dans l'organisation économique du pays, ont pris l'initiative de créer de multiples services, répondant aux besoins de l'intérêt public, dans l'ensemble, jusqu'à maintenant, elles se sont trop souvent exclusivement attachées aux services ou aux gestions entrant en

quelque sorte dans les catégories de « l'outillage national ou des frais généraux du commerce et de l'industrie ». Certes, ces attributions, dont l'intérêt n'est plus à démontrer, constituent pour de nombreuses compagnies consulaires un juste titre d'orgueil, mais n'en sont pas moins utiles, quoique moins éclatantes, certaines attributions administratives : recensement, services de renseignements à l'usage des ressortissants (1), etc.

Les Chambres de commerce devraient donner à leurs ressortissants tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin et de justes renseignements. Elles devraient être assez documentées pour pouvoir répondre à n'importe quelle question posée par un ressortissant touchant son activité professionnelle, telle, par exemple, la règle applicable à telle ou telle opération sur le marché intérieur, les formalités à accomplir pour une opération de commerce extérieur. Une Chambre de commerce doit savoir le cours du change officiel sur la Suisse, le taux de marques applicables au commerce des pantoufles, le droit de douane sur les champagnes exportés en Suède, les modalités du fonctionnement du clearing avec la Belgique, les tarifs de transports sur la S.N.C.F. Or, c'est par l'établissement de services administratifs suffisants et par la tenue à jour de leur documentation que les Chambres de commerce satisferont à cette partie de leur mission.

Mais le rôle des Chambres de commerce ne doit pas seulement se borner à créer des services publics gérés par elles. En prenant de semblables initiatives, les Chambres de commerce ont, dans le passé, assez largement satisfait à leur mission. D'une manière plus générale, les Chambres de commerce doivent contribuer au développement industriel et commercial de leur circonscription en provoquant, grâce à des études économiques accomplies sous leur égide, des créations d'entreprises (2). Cette mission des Chambres de commerce se trouve en germe dans le rapport général sur l'industrie française adressé le 25 mars 1919 par M. Clémentel, ministre du Commerce, au président du Conseil de l'époque, M. Clemenceau. Le rapport général est précédé d'une lettre d'envoi qui est le plus important programme d'action économique qui soit jamais sorti de la plume d'un gouvernement, et qui s'exprime dans les termes suivants :

« Dans l'examen des procédés les plus propres à élever notre production, nous n'avons considéré jusqu'ici le chef d'entreprise que comme un être isolé, aménageant au mieux les valeurs humai-

(1) Ces attributions ont été nettement précisées dans la loi du 7 avril 1944.
(2) Cette attribution a été mentionnée dans la loi du 7 avril 1944.

nes, les forces naturelles et financières qui concourent à la création de richesses. Il importe de s'élever à un degré supérieur d'organisation et de combiner les efforts de l'ensemble des producteurs d'une même branche industrielle en vue de coordonner leur action, tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur.

» Dans la première phase d'individualisme effréné par laquelle a passé l'industrie, phase qui eut son utilité et sa grandeur, le producteur d'une marchandise quelconque était un loup pour le producteur de la même marchandise; l'écrasement d'un rival constituait un succès au même titre que l'ouverture d'un nouveau débouché; des ruines individuelles étaient la rançon des fortunes individuelles... »

Sans doute, les initiatives de création d'entreprises sont-elles pour la plupart le fait des individus, mais il n'en appartient pas moins aux Chambres de commerce d'ajouter aux initiatives individuelles celles que peuvent prendre les meilleurs des commerçants et des industriels d'une circonscription, lorsqu'ils réunissent leurs lumières et les nourrissent d'études solides et systématiquement entreprises. Sans doute encore, les Chambres de commerce n'ont-elles pas dans ce domaine à se substituer aux chefs d'entreprises, mais elles ne doivent pas hésiter à faire preuve de la plus grande initiative et même de provoquer, le cas échéant, les créations d'entreprises auxquelles aucun individu ne paraît songer dans leur circonscription. Les Chambres de commerce sont, en effet, mieux placées que quiconque pour connaître les richesses naturelles de la région qu'elles administrent. Dès lors, elles doivent pouvoir prendre l'initiative de réunir les industriels et les commerçants pour l'étude de ces richesses et leur mise en exploitation. Elles peuvent à cet effet entraîner et grouper les bonnes volontés, réunir les capitaux et les moyens matériels susceptibles de constituer de puissantes sociétés appelées à mettre en valeur et à développer les richesses inexploitées, qui sont de la plus grande nécessité en période de pénurie. Quelques exemples pratiques nous permettront de mieux comprendre la mission nouvelle incombant aux Chambres de commerce. Sur le plan du développement industriel et commercial de leur circonscription, des champs d'action s'ouvrent aux initiatives des Chambres de commerce; la Chambre de commerce de Toulouse, ayant dans sa circonscription les gisements de pétrole de Saint-Marçais, peut prendre l'initiative de toutes études théoriques et pratiques susceptibles de faire connaître l'utilisation du gaz de pétrole. Elle peut susciter les apports de capitaux et les moyens techniques qui permettraient, le cas échéant, de constituer une société appelée à

construire un pipe-line destiné à desservir l'ensemble des villes de la vallée de la Garonne.

Jusqu'à maintenant, peu d'essais en ce sens ont été pratiquement opérés. Nous pourrions seulement citer l'initiative de la Région économique de Clermont-Ferrand pour l'aménagement de la moyenne Dordogne et l'initiative de la Chambre de commerce de Limoges, qui vient de faire procéder à la création d'une société d'exploitation de la tourbe sur le plateau de Millevaches.

A l'avenir, les Chambres de commerce devront s'ingénier à prendre de semblables initiatives dans le cadre de la politique économique déterminé par les pouvoirs publics. Car, en ces temps d'économie dirigée, toute initiative ne pourra être prise qu'avec l'agrément de l'Etat et en parfaite entente avec les fonctionnaires.

Ajoutons que, dans chaque Chambre de commerce, un service pourrait être consacré à l'étude des aspects particuliers des industries et commerces, de leur évolution dans le cadre régional, des causes de leur déclin ou des difficultés auxquelles peut se heurter l'extension des différents groupes de ces industries et commerces. Ces services d'études auraient aussi pour but de rechercher les possibilités de développement dans la région de certaines branches professionnelles afin de pouvoir fournir des renseignements complets et contrôlés à toute personne désireuse de se consacrer à l'industrie ou au commerce ou simplement de développer une activité déjà existante. Ce serait encore une manière pour les Chambres de commerce de promouvoir des initiatives de nature à développer l'économie de leur circonscription.

L'ampleur des tâches que les Chambres de commerce ont à accomplir suppose la réalisation de certaines réformes. Disons tout de suite que des réformes de structure sont peu compatibles avec leur mission. Les réformes nécessaires n'exigent aucune modification aux textes fondamentaux qui régissent les Compagnies consulaires. En d'autres termes, ce sont moins des réformes de règles que des réformes de mœurs que nous proposerions, persuadé que les institutions valent moins par elles-mêmes que par les hommes qui sont chargés de s'en servir.

Avant la guerre, un des principaux caractères des Chambres de commerce était leur *manque de jeunesse*. Nous ne voulons pas parler de l'âge des membres qui les composaient, nous voulons entendre par là que les Chambres de commerce d'avant guerre manquaient de jeunesse d'esprit : jalouses de leurs droits, de leurs situations privilégiées dans la société, de leurs traditions d'ailleurs très estimables, elles avaient trop tendance à s'endormir sur les lauriers d'un riche passé et ne songeaient nullement à préparer

dans leur circonscription les voies de l'avenir par l'élaboration de politiques à long terme.

Un autre caractère des Chambres de commerce d'avant guerre était une certaine *tendance d'esprit à se tourner vers la revendication* plutôt que vers la construction positive. Dans le tourbillon des intérêts, qui était la note dominante de l'économie libérale, les Chambres de commerce se faisaient parfois les interprètes un peu trop aveugles de ce qu'elles croyaient être l'intérêt du commerce et de l'industrie.

A l'avenir, les Chambres de commerce, pour exercer leurs missions principales, doivent faire preuve de certaines qualités fondamentales.

La première est la *science*. Pour renseigner leurs ressortissants, pour promouvoir utilement l'activité économique de leur circonscription, il faut d'abord, avant d'émettre des vœux ou donner des avis, savoir, et non d'une manière approximative et sentimentale, mais précise et concrète.

La deuxième est l'*imagination créatrice*. Pour tout ce qui n'est pas la simple représentation des intérêts de leurs ressortissants ou l'émission d'avis ou de vœux à leur sujet, dès l'instant qu'elles doivent entreprendre quoi que ce soit, les Chambres de commerce doivent fournir un effort d'imagination, nécessaire pour savoir dans quel domaine, par quels moyens, sous quelles formes, les établissements d'intérêt commun à tous les commerçants et industriels de leur circonscription, viendront accroître la prospérité de la région et le niveau de vie de la nation.

La troisième est le *dévouement au bien public*. Il faut entendre par là la soumission à l'intérêt général en tant qu'il peut diverger et qu'il doit triompher d'un intérêt particulier quelconque. Il faut aussi entendre le besoin de rendre service à la communauté, quelque sacrifice que cela doive coûter. Tout le riche contenu du plus admirable mot de notre langue : le mot « servir ».

Enfin, les Chambres de commerce doivent avoir ce qu'on pourrait appeler le *sens des ensembles*, et plus précisément le sens de l'ensemble national. Les Chambres de commerce ne doivent pas envisager leur circonscription comme une fin en soi ou comme concurrente d'une autre circonscription, mais comme un élément qu'il convient de gérer et d'enrichir dans le cadre d'une politique conçue pour l'ensemble du pays. Citons, pour illustrer cette idée, le cas de l'aménagement des voies d'accès du Rhône au port de Marseille. Deux Chambres de commerce, celle d'Arles et celle de Marseille, se disputent la faveur d'exploiter le port de Saint-Louis-du-Rhône. Si chacune d'elles était imprégnée du sens des

ensembles, il ne devrait pas y avoir dispute, mais bien entente; pas concurrence, mais concours.

Encore une fois, les différentes qualités que l'on attend des Chambres de commerce appellent moins des réformes de textes que des réformes de mœurs. Les institutions ne peuvent rien sans les hommes qui les animent. Les Chambres de commerce, si elles veulent infuser un sang nouveau dans leur sein, doivent renouveler leur composition et améliorer leur personnel administratif.

Renouveler leur composition dans le double dessein d'assurer une plus exacte représentation des principales activités économiques dans leur circonscription et de rajeunir leur esprit d'entreprise par l'apport de personnalités nouvelles. Les Chambres de commerce doivent suivre l'évolution économique de leur circonscription. Il est pour le moins surprenant que l'une des plus grandes industries françaises, celle du cinéma par exemple, n'ait jamais eu aucun représentant dans aucune Compagnie. Il est surprenant également de voir à quel point les Chambres de commerce opposent parfois des résistances à l'introduction parmi leurs membres de représentants de l'industrie des transports routiers ou se refusent à la représentation dans leur sein de coopératives de consommation, qui sont aujourd'hui, en France, une des formes les plus importantes du commerce de distribution.

Améliorer leur personnel administratif. Les secrétaires généraux de certaines Chambres de commerce ne devraient pas être choisis parmi les gendarmes en retraite ou les voyageurs de commerce en activité. Il faut aux Chambres de commerce la collaboration de véritables économistes d'action ayant une haute idée de leur fonction. Mais il faut que les membres des Compagnies consulaires aient à leur égard les sentiments qu'un ancien règlement militaire reconnaissait aux chefs d'éprouver à l'égard des subordonnés « qui partagent leurs travaux et préparent leur gloire... ».

Telles sont les propositions essentielles qui nous paraissent devoir constituer les assises de l'organisation des Chambres de commerce de demain. Tous les organismes économiques nouveaux que le gouvernement pourra créer ne pourront que gagner en stabilité à la fréquentation et à la collaboration des Chambres de commerce, dans un monde tourmenté qui ignore encore son destin.

« Cette cruelle incertitude qui pèse sur un avenir chargé à la fois de menaces et d'espérances pourrait être parfois un sujet de dépression spirituelle ou de déception morale, s'il n'existait de

ces institutions — comme les Chambres de commerce — qui ont jadis bravé l'épreuve des temps parmi les vicissitudes du passé, qui assurent de ce fait la continuité des choses humaines et forment autant de points d'appui sur lesquels pourra s'édifier la cité future. » (3).

(3) Allocution du Président de la Chambre de commerce de Paris, septembre 1941.

Vu : *Le Doyen*,
VIZIOZ.

Vu, bon a imprimer :
Le Président,
André GARRIGOU-LAGRANGE.

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 17 avril 1943.
Le Recteur de l'Académie,
A. MARCHAUD.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs. (Délibération de la Faculté du 12 août 1879.)

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages généraux.

Baudin (L.). — Manuel d'économie politique, tomes 1 et 2, 1943-1944.

— Le Corporatisme. Paris, 1941.

— Précis d'histoire des doctrines économiques, 3e éd., Paris, 1943.

Berthelemy (H.). — Traité élémentaire de Droit administratif. Paris, 13e éd., 1933.

Bonnard (R.). — Traité de Droit administratif, 4e éd., 1943.

— Syndicalisme, corporatisme et Etat corporatif. Paris, 1937.

Bonnecarrère et Laborde-Lacoste. — Précis élémentaire du Droit commercial. 1939.

Brèthe de La Gressaye. — Le syndicalisme, l'organisation professionnelle et l'Etat.

Brèthe de La Gressaye et Légal. — Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées. 1938.

Duguit (L.). — Traité de Droit constitutionnel, 3e éd., 1927-1930 (3 volumes parus).

Garrigou-Lagrange (A.). — Leçons d'économie politique, tomes 1 et 2. Paris, 1943.

Goblet (Y.-M.). — La formation des Régions (Introduction à une géographie économique de la France). Paris, 1942.

Gonnard (R.). — Histoire des doctrines économiques. 1941.

Hauriou. — Précis de Droit administratif. Paris, 12e éd., 1933.

— Précis de Droit constitutionnel. Paris, 2e éd., 1929.

Hubrecht (G.). — Leçons d'histoire du droit et des institutions. Paris, 1941.

Jèze. — Principes de Droit administratif, 2e éd., 1914.

Jolly (P.). — L'éducation du chef d'entreprise.

— Les échanges commerciaux et la compensation.

— Le clearing n'est pas mort.

Laufenburger (H.). — L'intervention de l'Etat en matière économique. 1939.

Le Goff (M.). — Traité théorique et pratique de Droit aérien.

Olivier-Martin. — L'organisation corporative de la France d'ancien régime. 1938.

— Manuel d'histoire du Droit, 1945.

Pirou et Bye. — Introduction à l'étude de l'économie politique.

— Les cadres de la vie économique, 1940.

Reboud (P.). — Précis d'économie politique, 1944.

Sée (H.). — Esquisse d'une histoire économique et sociale de la France. 1929.

II. — Ouvrages spéciaux.

Bergasse (L.). — Notice historique de la Chambre de commerce de Marseille.

Bogeron-Picq (R.). — L'autonomie des ports maritimes de commerce. Son application à Bordeaux.

Brutails (J.-A.). — Inventaire du fonds de la Chambre de commerce de Guienne antérieur à 1790.

Culmann. — Les services publics économiques. 1943.

Foulon (A.). — Etude sur la représentation légale du commerce en France.

Garnault. — Le commerce rochelais au xviiie siècle.

Guillaumet. — Les Chambres de commerce avant et depuis la loi de 1898. Paris, 1898.

Herubel (M.). — Les ports maritimes, 1943.

Hubrecht (G.). — Les colonies et le port de Bordeaux au xviiie siècle. *Annales du Droit et des sciences sociales*, 1936.

Huyard (E.). — Vers l'autonomie des ports de commerce, 1925.

Jolly (P.). — Les Chambres de commerce dans la conception française. *Annales des sciences commerciales et économiques de Louvain*, 1939.

Lhéritier (M.). — Histoire des rapports de la Chambre de commerce de Guienne avec les intendants, le Parlement et les jurats, de 1705 à 1791.

Loez (A.). — Le suicide des Chambres de commerce. 1925.

Pariset (M.). — La Chambre de commerce de Lyon.

Raulin (de). — Les ports de commerce, 1941.

Teissier (O.). — La Chambre de commerce de Marseille.

Villemer (R.). — La réglementation de la Bourse de commerce de Paris. 1939.

III. — Thèses.

Avril (P.). — Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique. Paris, 1900.

Baratier (V.). — Le régime financier des Chambres de commerce. Aix, 1939.

Belaiche (M.). — Conseil du commerce, Chambre de commerce et Tribunaux de commerce. Paris, 1930.

Biard (M.). — De la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie. Paris, 1908.

Corvol (G.). — L'émission des bons de monnaie par les Chambres de commerce. Paris, 1930.

Detraux (E.). — Etude sur la coopération des établissements publics et principalement des Chambres de commerce à l'aménagement et à l'exploitation des ports maritimes de commerce. Paris, 1903.

Drossinis (C.-G.). — Les Chambres de commerce à l'étranger. Genève, 1921.

Duplantier. — Le régionalisme économique. Bordeaux, 1929.

Faure (A.). — Les parères de la Chambre de commerce de Guienne. Bordeaux, 1913.

Herscher (M.). — Les Chambres de commerce. Paris, 1937.

Lechevalier. — Du rôle économique et financier des Chambres de commerce dans les ports maritimes. Paris, 1906.

Messerschmitt (P.). — Les Chambres de commerce allemandes. Paris, 1925.

Savare (D.-A.). — Des Chambres de commerce. Caen, 1904.

Wybo (B). — Le Conseil du commerce et le commerce intérieur de la France au xviiie siècle. Paris, 1936.

IV. — Revues et journaux.

Annales des sciences commerciales et économiques. Louvain.
Annales du Droit et des sciences sociales.
Annuaire des Chambres de commerce, tomes 1 et 2. Beaudelot, 1938-1939.
Bulletin des Chambres de commerce.
Comptes rendus et rapports des Chambres de commerce et de l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce et de Régions économiques.
Documents français.
Droit social.
Gazette du Palais.
Journal de la Marine marchande.
Journal de la Bourse.
Journal officiel : documents parlementaires; débats parlementaires.
Juris-classeurs périodiques.
L'Informateur du commerce et de l'industrie.
L'Information commerciale.
Lois et décrets (Duvergier).
Lois annotées (Sirey).
Moniteur officiel du commerce et de l'industrie.
La Navigation française.
L'Ouest économique.
L'Orientation économique, industrielle et financière.
Production.
La Revue de l'économie contemporaine.
Revue politique des idées et des institutions.
Recueil Sirey.
Recueil Dalloz.
La Vie industrielle.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. — **Origine et évolution historique des Chambres de commerce** 5

I. L'ancien Droit 6

II. Le Droit moderne 13

PREMIERE PARTIE

NATURE JURIDIQUE ET ORGANISATION GENERALE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Généralités 25

TITRE PREMIER

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Généralités 30

CHAPITRE I. — **Création et compétence territoriale** 31

SECTION I. — *Création des Chambres de commerce* 31

SECTION II. — *Compétence territoriale* 32

CHAPITRE II. — **Composition et recrutement** 35

SECTION I. — *Les principes posés par la loi du 19 février 1908* 39

§ I. L'élection au suffrage universel 40

§ II. La formation des catégories professionnelles 45

SECTION II. — *Examen des critiques soulevées par l'application de la loi du 19 février 1908* 47

§ I. Le suffrage universel commercial dans les faits 48

§ II. La mauvaise application des catégories professionnelles .. 50

CHAPITRE III. — **Organisation intérieure. Régime des délibérations et tutelle administrative** 54

SECTION I. — *Le bureau* 55

SECTION II. — *Les commissions et délégations* 56

SECTION III. — *La Direction des services ou Secrétariat général* 58

SECTION IV. — *Le régime des délibérations* 60

SECTION V. — *La tutelle administrative* 62

TITRE II

L'ORGANISATION FINANCIERE

Pages

Généralités 65

CHAPITRE I. — **L'autonomie financière** 66

SECTION I. — *Les ressources des Chambres de commerce* 66
§ I. Les ressources ordinaires 66
§ II. Les ressources extraordinaires 69

SECTION II. — *Le budget consulaire* 71
§ I. Le principe de la spécialité budgétaire 72
§ II. La préparation et le vote du budget 74
§ III. L'approbation du ministre du Commerce 75
§ IV. L'exécution du budget 77

CHAPITRE II. — **Le contrôle financier** 80

SECTION I. — *Le contrôle financier libéral* 80
§ I. Procédure du contrôle financier 80
§ II. Justifications du contrôle financier libéral 83

SECTION II. — *Assujettissement des Chambres de commerce au régime financier des administrations publiques* 84

DEUXIEME PARTIE

ROLE DES CHAMBRES DE COMMERCE DANS LA VIE ECONOMIQUE DU PAYS

Généralités 87

TITRE PREMIER

LA MISSION CONSULTATIVE

Généralités 88

CHAPITRE I. — **Les avis** 89

SECTION I. — *Les avis obligatoires* 89

SECTION II. — *Les avis facultatifs* 92

CHAPITRE II. — **Les vœux** 94

TITRE II

LA MISSION ADMINISTRATIVE

Généralités 100

CHAPITRE I. — **Les « services intérieurs » des Chambres de commerce.** 103

SECTION I. — *Les services élémentaires ou services types* 103

SECTION II. — *Les services de renseignements et de recensement des entreprises* 105

CHAPITRE II. — **Les établissements à l'usage du commerce** 107

SECTION I. — *Les services commerciaux* 107
§ I. Les entrepôts 107
§ II. Les magasins généraux et salles de vente publique 109

Pages

SECTION II. — *Les services de contrôle économique* (Bureaux publics de conditionnement, Bureaux publics d'analyses et d'essais, Bancs d'épreuves pour les armes à feu) 112

SECTION III. — *Les services d'enseignement et de propagande* 114

§ I. Le domaine de l'enseignement commercial 114

§ II. Le domaine de l'enseignement technique 117

SECTION IV. — *Les Bourses de commerce* 119

CHAPITRE III. — **La participation des Chambres de commerce à l'outillage économique du pays** 123

SECTION I. — *Rôle des Chambres de commerce dans les ports maritimes* 124

§ I. Financement des travaux d'établissement et d'amélioration des ports par les Chambres de commerce 125

§ II. Les Chambres de commerce concessionnaires de l'outillage dans les ports maritimes 127

§ III. Rôle des Chambres de commerce dans les ports autonomes. 131

SECTION II. — *Rôle des Chambres de commerce dans les ports fluviaux* 133

SECTION III. — *Rôle des Chambres de commerce dans les ports aériens* 135

CHAPITRE IV. — **La collaboration monétaire et financière des Chambres de commerce** 140

SECTION I. — *L'émission de coupures de monnaie* 140

SECTION II. — *Les Chambres de commerce et les opérations de contrôle des changes* 141

SECTION III. — *Les Offices de compensation de la Chambre de commerce de Paris* 142

TROISIEME PARTIE

ORGANISATION REGIONALE ET NATIONALE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Généralités 145

TITRE PREMIER

LES REGIONS ECONOMIQUES

Généralités 146

CHAPITRE I. — **Evolution historique des régions** 147

CHAPITTRE II. — **Organisation et fonctionnement** 152

SECTION I. — *Organisation administrative* 153

SECTION II. — *Organisation financière* 155

CHAPITRE III. — **Les attributions des Régions** 157

SECTION I. — *Le rôle consultatif* 157

SECTION II. — *Le rôle administratif* (Gestion des intérêts économiques. Préparation de la mobilisation économique) 157

TITRE II

L'ASSEMBLEE DES PRESIDENTS DES CHAMBRES DE COMMERCE

Pages

Généralités 162

CHAPITRE I. — **L'évolution historique de l'Assemblée des présidents..** 163

SECTION I. — *Les circonstances de la création* 163

SECTION II. — *Les imperfections de l'Assemblée des présidents dans sa conception première* 165

CHAPITRE II. — **Organisation et fonctionnement** 167

SECTION I. — *Le caractère juridique* 167

SECTION II. — *Composition et réunions* 168

SECTION III. — *Organe directeur* 169

SECTION IV. — *Régime financier et tutelle* 169

CHAPITRE III. — **Les attributions** 170

CONCLUSION. — **Vues sur l'avenir** 175

BIBLIOGRAPHIE 187

Dépôt légal effectué en 1945 (3e trimestre).

23522. — Imprimeries Delmas, Bordeaux. 31.0192. — 1945.